ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **CI**
n. **2**

CORTE DEI CONTI

SEZIONE AUTONOMIE

RELAZIONE
SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO

(Anni 2000 e 2001)

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

Trasmessa alla Presidenza il 18 settembre 2002

VOLUME I

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

INDICE

Deliberazione ..... *Pag.* 9

Sommario e sintesi ..... » 13

PARTE I

IL COMPARTO REGIONALE
E GLI EQUILIBRI DI FINANZA PUBBLICA

1. Il comparto regionale nel quadro degli obiettivi di finanza pubblica ..... » 42

2. L'impatto del comparto regionale sul fabbisogno di cassa del settore statale. Anni 1997-2001 ..... » 43

3. I conti regionali e il SEC '95 ..... » 51

3.1. Consuntivi regionali e scadenze europee ..... » 51

3.2. La rappresentazione della finanza regionale: contabilità finanziaria e contabilità nazionale ..... » 53

3.3. Il passaggio dai consuntivi ai conti economici regionali ..... » 57

4. Liquidità regionale e sistema di tesoreria unica. Le giacenze degli anni 1996-2000 ..... » 60

5. Il patto di stabilità interno: A) nuove regole per il 2002, ripiani e integrazioni in sanità per gli anni 2000 e 2001. Considerazioni sulla copertura finanziaria .. » 68

5.1. Segue: B) gli impegni assunti con l'accordo dell'8 agosto 2001 e la sanzione per l'inadempimento .. » 73

5.2. Segue: C) i risultati dell'anno 2001 ..... » 78

PARTE II

LA POLITICA DI BILANCIO

1. Il quadro generale di riferimento nella costruzione dei bilanci regionali ..... *Pag.* 89

2. Andamenti e tendenze di finanza pubblica: anni 2000 e 2001 ..... » 91

2.1. Segue: le indicazioni per l'anno 2002 ..... » 96

3. Recenti sviluppi nel sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario ..... » 98

3.1. L'accordo di agosto 2001 e la legge 405/2001. Il d.lgs. 56/2000 verso la fase a regime ..... » 100

3.1.1. Segue: la copertura del deficit 2001 attraverso l'aumento delle aliquote ..... » 105

3.2. Il nuovo titolo V della costituzione: prerogative regionali in tema di fiscalità ..... » 112

3.3. La delega fiscale: l'impatto diretto sulla fiscalità regionale ..... » 118

4. Le risorse finanziarie trasferite alle Regioni per le nuove funzioni amministrative: criteri e regole per la quantificazione dei costi ..... » 123

4.1. Segue: risorse da trasferire ed erogazioni effettive negli anni 2000, 2001, 2002 ..... » 124

5. I bilanci di previsione delle Regioni a statuto ordinario: anni 1999 e 2000 ..... » 137

6. Considerazioni generali sulle entrate ..... » 144

6.1. La gestione delle entrate: composizione e risultati di consuntivo. L'anno 2000 ..... » 144

6.2. Segue: effetti sui bilanci regionali di alcune modifiche legislative in materia di entrata (ARIET-Accisa benzina - IRAP) ..... » 150

6.3. Segue il quinquennio 1996-2000 ..... » 163

6.4. Entrate libere e vincolate ..... » 167

6.5. La capacita fiscale regionale in rapporto alla spesa effettiva ..... » 170

6.6 L'indebitamento regionale ..... » 174

7. Analisi strutturale ed economica della spesa ..... *Pag.* 177

7.1. Spesa corrente, in conto capitale e per rimborso prestiti: anni 1999-2001 ..... » 178

7.2. La spesa per il personale regionale ..... » 183

7.3. La spesa per il servizio del debito ..... » 186

7.4. La copertura dei residui perenti ..... » 191

8. L'avanzo di amministrazione dell'esercizio 2000 nel confronto con i risultati delle precedenti gestioni .... » 196

PARTE III

LA SANITÀ

1. Considerazioni generali ..... » 203

2. La lievitazione dei disavanzi in sanità e il meccanismo sanzionatorio per la tenuta dei vincoli al fabbisogno . » 203

3. Il quadro generale di riferimento nella definizione delle politiche regionali per la sanità: A) gli accordi Stato-Regioni 3 agosto 2000 e 8 agosto 2001 ..... » 207

4. Segue: B) il PSN 2002-2004 e l'accordo sulle liste di attesa ..... » 214

5. La gestione dell'assistenza sanitaria e i disavanzi negli anni 1998 e 1999 ..... » 216

6. Entrate, uscite e disavanzi negli anni 2000 e 2001 .. » 221

7. Il ripiano dei disavanzi sino all'anno 2001. Ripartizione a carico dello Stato e delle Regioni ..... » 229

8. La spesa sanitaria di parte corrente. Analisi per categorie economiche ..... » 233

8.1. Il costo del personale e la sua gestione ..... » 240

8.2. La spesa farmaceutica. Anni 1998-2001 ..... » 247

8.3 La spesa per beni e servizi ..... » 254

8.4. L'ospedaliera convenzionata ..... » 258

9. Analisi per livelli assistenziali ..... » 261

10. L'assistenza ospedaliera ..... » 265

11. Principali indicatori della gestione ospedaliera ..... *Pag.* 270

11.1. Indicatori di attività ..... » 271

11.2. Indicatori di domanda e indicatori di offerta .... » 279

11.3. Indicatori di efficienza ..... » 286

11.4. Indicatori di complessità e appropriatezza ..... » 289

11.5. Conclusive valutazioni sulla base degli indicatori » 291

PARTE IV

LE POLITICHE DI INTERVENTO

1. Le politiche di intervento esaminate sulla base dei risultati di consuntivo. Analisi di insieme ..... » 297

2. Programmazione negoziata e strumenti per lo sviluppo » 303

2.1. La riqualificazione degli investimenti ..... » 303

2.2. Gli Accordi programma quadro ..... » 305

2.3. Gli studi di fattibilità ..... » 307

2.4. I completamenti ed project financing ..... » 309

2.5. I nuclei di valutazione e verifica ..... » 311

3. Incentivi alle attività produttive ..... » 313

3.1. Le azioni di sostegno tra nuovi orientamenti comunitari e decentramento ..... » 313

3.2. Strategie ed obiettivi degli interventi agevolativi .. » 317

3.3. Le fonti di finanziamento ..... » 318

3.4. La gestione delle risorse ..... » 327

3.5. Assetti e dinamica degli interventi ..... » 332

3.6. Le fonti di finanziamento ..... » 337

3.7. Gli incentivi di competenza regionale ..... » 338

3.8. Gli incentivi ex lege 488/92 ..... » 341

3.9. Patti territoriali e contratti di programma ..... » 344

4. Fondi strutturali ..... » 348

4.1. Profili generali ..... » 348

4.2. Stato di attuazione della programmazione 1994-1999 ..... » 349

4.2.1. Stato di attuazione dell'obiettivo 1 ..... *Pag.* 351
4.2.2. Stato di attuazione dell'obiettivo 2 ..... » 355
4.2.3. Stato di attuazione dell'obiettivo 3 ..... » 357
4.2.4. Stato di attuazione dell'obiettivo 4 ..... » 359
4.2.5. Stato di attuazione dell'obiettivo 5a ..... » 360
4.2.6. Stato di attuazione dell'obiettivo 5b ..... » 362
4.2.7. Programmi di iniziativa comunitaria ..... » 364
4.3. La programmazione 2000/2006 ..... » 364
4.3.1. L'obiettivo 1: I Programmi operativi regionali ..... » 365
4.3.2 L'obiettivo 2 ..... » 373
4.3.3. L'obiettivo 3 ..... » 374
4.4. I sistemi di controllo ..... » 375

5. Trasporto pubblico locale ..... » 377
5.1. Quadro normativo nazionale ..... » 377
5.2. Quadro normativo regionale ..... » 382
5.3. Quadro economico finanziario ..... » 385
5.3.1. Analisi dei dati finanziari e contabili ..... » 385
5.3.2. La questione dei disavanzi pregressi ..... » 394
5.4. Lo stato di attuazione della normativa regionale . » 396
5.4.1. La programmazione e i servizi minimi ..... » 396
5.4.2. La politica tariffaria ..... » 398
5.4.3. L'attività di regolazione ..... » 399
5.5. Lo stato di apertura alla concorrenza ..... » 403
5.6. Programmi di investimento nel settore dei trasporti pubblici locali ..... » 405
5.7. Il trasporto pubblico ferroviario ..... » 408

6. Agricoltura ..... » 410
6.1. Politica agricola comunitaria ..... » 410
6.2. Quadro finanziario comunitario ..... » 413
6.3. Politica agricola nazionale ..... » 420
6.4. Il quadro finanziario nazionale ..... » 423
6.5. I programmi interregionali ..... » 425
6.6. Politica agricola regionale ..... » 427
6.7. Analisi della spesa regionale in agricoltura ..... » 428

7. Risorse idriche ..... *Pag.* 433

7.1. Premessa ..... » 433

7.2. Le leggi regionali di attuazione della legge n. 36/94 » 434

7.3. Gli Ambiti territoriali ottimali previsti e insediati . » 436

7.4. L 'attività svolta dagli ATO ..... » 436

8. Formazione professionale e mercato del lavoro ..... » 440

8.1. Lo scenario normativo e l'attribuzione alle Regioni delle risorse finanziarie ..... » 440

8.2. I centri per l'impiego ..... » 441

8.3. Le nuove prospettive del collocamento ..... » 442

8 4. Il contratto a termine ..... » 443

8.5. Il sostegno del fondo sociale europeo ..... » 443

8.6. La formazione continua ..... » 444

8.7. Profili gestionali della formazione professionale .. » 446

DELIBERAZIONE

Delibera n. 4 /2002

SEZIONE AUTONOMIE

composta dai magistrati:

PRESIDENTE:	Fulvio	BALSAMO
CONSIGLIERI:	Corrado	VALVO
	Giuseppe	RANUCCI
	Enrico	MAROTTA
	Giovanni	SFERRA
	Rita	ARRIGONI (relatore)
	Luigi	CONDEMI
	Raffaele	DEL GROSSO
	Enrica	LATERZA
	Andrea	LIOTTA
	Guido	MACCAGNO
	Teresa	BICA
	Stefano	IMPERIALI
	Francesco	PETRONIO
	Maria Luisa	DE CARLI
	Maria Teresa	POLITO
	Carmela	IAMELE
	Elio	BERARDUCCI

Visto l'art. 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994 n. 20, che attribuisce alla Corte dei conti il compito di riferire annualmente al Parlamento e ai Consigli regionali sulla gestione finanziaria delle amministrazioni regionali;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, (SS.RR. Del. 16 giugno 2000 n. 14);

Considerato che, ai sensi dell'art. 9, secondo comma, del citato regolamento di organizzazione, la competenza a riferire sulla gestione finanziaria delle amministrazioni regionali è stata attribuita alla Sezione Autonomie;

Uditi, nella adunanza del 24 maggio 2002, il relatore consigliere Rita Arrigoni e, per la parte da ciascuno curata, in qualità di estensore, il consigliere Maria Teresa Polito ("I Fondi strutturali") e il consigliere Carmela Iamele ("Formazione e mercato del lavoro");

APPROVA

la relazione annuale sulla gestione finanziaria delle Regioni per gli anni 2000 e 2001, che fa parte integrante della presente deliberazione;

ORDINA

che la relazione sia trasmessa al Presidente del Senato della Repubblica, al Presidente della Camera dei deputati, ai Presidenti dei Consigli regionali e comunicata, altresì, al Presidente del Consiglio dei ministri, al Ministro dell'economia e delle finanze, al Ministro della salute, ai Presidenti delle Giunte regionali.

Così deciso in Roma nella adunanza del 24 maggio 2002.

IL RELATORE
F.to Rita ARRIGONI

IL PRESIDENTE
F.to Fulvio BALSAMO

Depositata in Segreteria il 5.6.2002

IL DIRIGENTE
F.to Roberto SERRA

SOMMARIO E SINTESI DELLA RELAZIONE

SOMMARIO E SINTESI DELLA RELAZIONE

SOMMARIO

La presente "*Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni*" rivolge le analisi e gli approfondimenti agli anni 2000 e 2001 e si articola in quattro parti.

La prima parte ricostruisce le principali linee di raccordo fra comparto regionale ed equilibri di finanza pubblica, con riguardo all'impatto di tale comparto sul fabbisogno di cassa del settore statale e con riferimento alle risultanze sia del conto delle Regioni calcolato secondo il Sistema europeo dei conti [SEC '95], sia del consolidato di cassa RGS.

Particolare attenzione in questa prima parte è poi riservata al Patto di stabilità interno nei risultati 2001, con riferimento al grado di adempimento e all'effetto di riduzione delle tensioni finanziarie sui conti pubblici.

La seconda parte esamina i principali aspetti delle politiche di bilancio inquadrati nella complessiva dimensione di regole e vincoli definiti con le manovre di finanza pubblica.

Si segnala l'analisi sul sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario per una prima valutazione della sua tenuta a seguito della riforma del titolo V° della costituzione e con riferimento ai prevedibili effetti conseguenti il d.d.l. di riforma del sistema fiscale.

Altra analisi riguarda lo stato di attuazione del decentramento amministrativo per una esatta ricostruzione delle risorse effettivamente trasferite relativamente a ciascun settore e ai tempi di erogazione.

Aspetti di tradizionale rilevazione sono: i) la coerenza interna degli equilibri di bilancio; ii) l'analisi delle entrate regionali e della relativa evoluzione conseguente alle recenti innovazioni nel sistema di finanziamento regionale; iii) l'analisi delle spese con particolare considerazione ai pagamenti di cassa dell'anno 2001 e al tasso di crescita della parte corrente dei bilanci; iv) l'esito della gestioni nei risultati di amministrazione.

La terza parte è dedicata alla sanità. Le analisi sono indirizzate ai seguenti temi: i) evoluzione del tasso di crescita della spesa sanitaria sino all'anno 2001, disavanzi 1998-2001, provvedimenti di ripiano; ii) analisi economica sulle principali voci di spesa, con speciale riguardo al personale, alla spesa per beni e servizi, alla farmaceutica 2001; iii) analisi sulla destinazione della spesa sanitaria [livelli di assistenza] con particolare scrutinio rivolto al livello ospedaliero ove particolare interesse riveste la valutazione comparativa degli indicatori di attività, di offerta e domanda, di efficienza e di complessità

La novità è rappresentata da un complesso di valutazioni comparative che mettono a confronto le diverse realtà territoriali sulla base di dati direttamente acquisiti dalle Sezioni regionali della Corte, con metodi omogenei definiti in sede centrale.

La quarta parte esamina le principali linee di politica regionale per gli interventi di sviluppo e per l'organizzazione di servizi. Fra queste: gli strumenti per lo sviluppo e gli incentivi alla attività produttive, i programmi comunitari, il trasporto pubblico locale, l'agricoltura, le risorse idriche, la formazione professionale e il mercato del lavoro.

SINTESI

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

I conti della amministrazioni pubbliche hanno chiuso il 2001 con un indebitamento netto di 34.105 miliardi di lire [17.614 milioni €] pari ad un rapporto *deficit*/PIL dell'1,4%.

Con i dati pubblicati nel marzo scorso, l'ISTAT ha rivisto al rialzo i valori indicati dal programma di stabilità segnalando uno scostamento dello 0,3% nel 2001. Rivisto anche l'esito riferibile al 2000 che passa dal 1,5% al 1,7% del PIL e tiene conto di alcuni dati di spesa riferiti, oltre che ai redditi da lavoro dipendente e ai consumi intermedi, soprattutto all'evoluzione della spesa degli enti decentrati.

Il rapporto debito/PIL è risultato pari al 109,4% con un calo del 1,1%, variazione la più bassa dal 1996 e inferiore del 2,9% a quella registrata nel 2000. La crescita del PIL si è abbassata all'1,8% dal 2,9% del 2000.

Nell'anno 2001 il fabbisogno del settore statale è risultato pari a 55.089 miliardi di lire [28.451 milioni €], superiore per 5.954 miliardi [3.075 milioni €] a quello del 2000.

Il descritto quadro, ma specie le previsioni per il 2002, depongono per una necessaria prosecuzione nella strategia di stretto controllo sui saldi di finanza pubblica mentre resta tuttora prioritario l'obiettivo di riqualificazione della spesa.

Resta aperta la questione relativa all'evoluzione della spesa per la sanità ove si annida forte probabilità di ulteriore crescita nel 2002 a un tasso superiore ai valori obiettivo fissati con il recente accordo di agosto 2001.

L'impatto del comparto regionale sul fabbisogno del settore statale [copertura] indica una crescita nell'anno 2001 di 19 punti percentuali [+ 30.162 mld] specialmente attribuibile alle Regioni a statuto ordinario [+ 26.314 mld] e ancora più elevata di quella registrata nel 2000 [+10,3%]. Tale crescita si ridimensiona al +4,8%, per le RSO, qualora si tenga conto di pagamenti di notevole importo afferenti la competenza di anni precedenti [ripiani e integrazioni finanziarie per sanità], dei trasferimenti in attuazione del decentramento amministrativo nonchè dei maggiori tiraggi coincidenti con la chiusura dei programmi comunitari.

Il conto consolidato di cassa delle Regioni, versione RGS, registra nel 2001 un disavanzo di 7.199 miliardi [3.718 milioni €].

Il conto economico delle Regioni, calcolato secondo il Sistema europeo dei conti [SEC '95], espone invece nell'anno 2001 un saldo positivo pari a circa 5.685 miliardi di lire [2.936 milioni €].

I differenti risultati delle tre esposizioni contabili [impatto sul fabbisogno del settore statale, consolidato di cassa RGS e Sec '95] sono conseguenza del diverso sistema e metodo di costruzione. Il conto economico SEC '95 riferito, com'è, alla competenza economica dell'esercizio, esclude importanti voci di spesa comprese invece nel calcolo dell'impatto del comparto regionale sul fabbisogno del settore statale e nel consolidato di cassa RGS. Questo, poi, al pari del Sec '95 aggrega i dati dal lato della formazione e non dal lato della copertura, come avviene invece nel calcolo di impatto sul settore statale.

Occorre estrema prudenza nella valutazione dei diversi indicatori di finanza pubblica, mentre resta l'esigenza di chiarire meglio gli elementi di raccordo.

Nell'anno 2001 le operazioni finanziarie delle Regioni hanno positivamente inciso sulla gestione di tesoreria per oltre 12.270 miliardi di lire [6.340 milioni €].

Il dato aggregato delle contabilità intestate alle Regioni dà contezza dell'andamento delle giacenze complessive riferibili al comparto regionale, accreditate a partire dal 1 marzo 2001 sui conti accesi presso le Tesorerie provinciali cui sono state trasferite le somme sin allora detenute presso la tesoreria centrale.

Rispetto ai 14.394 miliardi del 2000, le disponibilità a fine anno 2001 crescono di ben 9.578 miliardi [+66,5%], interrompendo la flessione registrata nei due anni precedenti e portando la liquidità complessiva a 23.972 miliardi.

Puglia e Campania incrementano le proprie liquidità nella misura di circa 2.000 miliardi, portando il livello delle giacenze a oltre 3.000 miliardi. Di circa 2.000 miliardi è la consistenza delle giacenze di Lombardia e Emilia Romagna. Un aumento delle liquidità si registra per quasi tutte le Regioni a statuto ordinario e va posto in relazione con l'afflusso di risorse per il finanziamento delle nuove competenze attribuite in attuazione della 59/'97 e con consistenti incassi per IRAP.

La riproposizione, con la finanziaria 2001, del Patto di stabilità interno conferma l'esigenza di coinvolgere i Governi regionali e locali nel perseguimento degli obiettivi di convergenza e di stabilità derivanti dagli impegni assunti dal nostro Paese con l'ingresso nella moneta unica. Il patto ha stabilito un obiettivo per il saldo di bilancio degli enti decentrati definito escludendo rilevanti voci di entrata e di spesa, fra cui quelle relative alla gestione dell'assistenza sanitaria e ai programmi comunitari; il saldo di riferimento del 2001 non doveva risultare meno favorevole di quello del 1999 aumentato del 3%. Quanto alla sanità, il recepimento legislativo degli accordi di agosto 2000 e 2001 ha fissato regole e obblighi per Governo e Regioni, reciprocamente condizionati nell'adempimento e intesi a rendere trasparenti decisioni e responsabilità attribuibili a ciascun livello.

Le informazioni a riguardo, trasmesse dalle Regioni a statuto ordinario e incrociate con i dati dei consuntivi depongono per un generale adempimento a quanto richiesto dalla finanziaria 2001, seppure con qualche eccezione. Nondimeno, l'obiettivo di risparmio e contenimento della spesa corrente sia ordinaria che sanitaria non può dirsi realizzato.

La spesa corrente, al netto della sanità, è cresciuta di 6.768 miliardi nel 2000 e di 4.742 miliardi nel 2001; in totale 11.510 miliardi di lire. L'incremento medio nei due ultimi anni si attesta a 5.755 miliardi, pari ad un tasso medio di crescita del 19,2 %.

Con riferimento al risultato complessivo dei due anni in questione, pur tenendo conto dei finanziamenti per nuove funzioni delle Regioni a statuto ordinario pari nel

biennio a 7.094 miliardi, non può dirsi comunque realizzato l'obiettivo di contenimento perseguito dal Governo con una spesa che – pur con l'indicato correttivo - resta in una media di crescita annuale del 7,4%.

Preoccupante è poi l'andamento della spesa corrente sanitaria che nei due ultimi anni registra nei consuntivi delle aziende sanitarie e ospedaliere costi economici in crescita a un tasso medio del 7,6%, mentre il dato finanziario di cassa, riscontrato nei bilanci regionali dei due anni in questione, sale in media del 15%, con maggiore contributo percentuale riferibile all'anno 2001 [19,4 %].

La disciplina sul Patto di stabilità interno non si è rivelata coerente con gli obiettivi perseguiti. I risultati insoddisfacenti sono in gran parte legati all'ambiguità di fondo delle regole applicative. L'avere scelto, come obiettivo intermedio, un saldo diverso da quello rilevante in ambito europeo ha determinato la conseguenza di non poter valutare *ex ante* le implicazioni degli obiettivi assegnati ai Governi decentrati sul rispetto delle regole europee, togliendo visibilità e trasparenza ai contributi riferibili a ciascun ente nella formazione di un consolidato misurato secondo le stesse regole valevoli in sede europea.

Occorre armonizzare le regole dei bilanci per renderli trasparenti e confrontabili. Il coinvolgimento regionale sugli obiettivi di finanza pubblica deve far leva sulla coerenza delle politiche con obiettivi condivisi e concertati ma autonomia piena nella definizione di metodi e percorsi. La modifica del titolo V della costituzione prefigura infatti una chiara simmetria fra legislazione statale e regionale quanto a rispetto della costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, mentre la concorrenza legislativa nel coordinamento finanziario accentua l'esigenza di più ampio margine da riservare a scelte e decisioni condivise.

PARTE II^- LA POLITICA DI BILANCIO

Il sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario, disciplinato dal d.lgs. 56/2000, subisce notevoli condizionamenti sia con l'accordo Governo-Regioni dell'agosto 2001, sia a seguito della riforma al titolo V° della costituzione, sia nella prospettiva di una definitiva approvazione del d.d.l. delega per la riforma del sistema fiscale.

L'accordo di agosto 2001 porta con se l'esigenza di un differente parametro su cui calcolare l'entità dei trasferimenti da trasformare in compartecipazioni ed incide inoltre sul sistema di evoluzione dei finanziamenti i quali, anziché governati dagli andamenti delle entrate, restano ora condizionati a predefiniti importi di fabbisogno sanitario.

Inoltre, la prevista sanzione del taglio dei finanziamenti, nel caso di inosservanza alle regole del patto di stabilità, ha determinato il mancato adeguamento nel 2001 delle corrispondenti aliquote di compartecipazione, sostituite da trasferimenti "eventuali" da bilancio e conseguente determinazione di un sistema misto.

La riforma del titolo V° della costituzione prevede l'istituzione di un fondo perequativo per "territori" con minore capacità fiscale. Un solo parametro dunque, mentre il d.lgs. 56/2000 ha tarato la perequazione su capacità fiscale, fabbisogno sanitario e dimensioni geografiche minime. Viene a configurarsi una linea di tendenza che in larga massima porta ad ipotizzare qualche vantaggio per le Regioni dotate di

maggiore popolazione, mentre potrebbero perdere risorse le Regioni con maggiore percentuale di popolazione anziana e quelle di minore dimensioni geografiche.

La delega per la riforma fiscale prevede una graduale eliminazione dell'IRAP da compensare con trasferimenti o mediante compartecipazioni. Quanto a queste, sarà non facile individuare una sostituzione fiscale dotata di altrettanta flessibilità di quella riscontrabile nell'IRAP. Privilegiare poi una compensazione di entrata propria con trasferimenti determina una interruzione nel processo di progressivo ridimensionamento della quota "derivata" della finanza regionale in contraddizione con il ruolo di residualità che è stato ad essi riservato dal nuovo testo costituzionale.

Non privo di difficoltà è il processo di *trasferimento di risorse finanziarie alle Regioni* in attuazione del decentramento amministrativo, risorse tanto più reclamate dal livello decentrato a seguito dell'estendersi delle competenze previste con la riforma del titolo V della costituzione.

Relativamente agli anni 2000-2002, le risorse erogate alle Regioni [RSO+RSS] fino a tutto marzo 2002 ammontano a 10.125 miliardi di lire [8.463 mld per RSO], su un complessivo importo da trasferire pari a 14.342 miliardi, con una differenza di 4.217 miliardi rispetto a quanto spettante alle Regioni [30% circa].

I settori che hanno assorbito maggiori risorse sono il trasporto pubblico locale [44,1%], gli incentivi alle imprese [22,3%], l'agricoltura [11,1%]. La distribuzione delle erogazioni vede in testa alla graduatoria la Lombardia [1.400 mld], seguita da Campania, Piemonte e Puglia, tutte sopra gli 800 miliardi, mentre Emilia Romagna, Toscana e Veneto si collocano fra i 700 e i 600 miliardi di risorse acquisite.

L'esame dei documenti di bilancio 2000, con le certificazioni dimostrative allegate, consentono di riscontrare nel complesso una sostanziale osservanza di criteri e metodi valevoli ad assicurare trasparenza alle rappresentazioni contabili coniugandosi alla sostanziale ottemperanza, per contenuti e coerenza interna, ai principi generali posti a garanzia degli equilibri di bilancio.

La Campania persiste nei reiterati ritardi nell'approvazione dei rendiconti. Il che vale oltre che per il 1999 anche per il 1998. Il bilancio di previsione 2000 è stato approvato solo a fine anno, perciò la gestione si è svolta al di fuori di qualsiasi regola di programmazione e guida.

In Puglia ancora irrisolta è la questione delle anticipazioni e delle conseguenti "carte contabili" non regolarizzate entro fine esercizio.

A) Le entrate

Le reiterate modifiche al sistema di finanziamento regionale, apportate in sede di manovre annuali, hanno determinato un elevato margine di incertezza nelle previsioni di competenza e di cassa, rendendo difficile e complessa per tutte le Regioni la costruzione dei bilanci e la garanzia degli equilibri.

Con riguardo alle fonti di finanziamento cresce il peso delle assegnazioni dal bilancio dello Stato che rappresentano il 41,7% nei dati di previsione, il 41,3% negli accertamenti e con un incremento di oltre 6.100 miliardi, pari al il 43%, nelle riscossioni da porre in relazione con i trasferimenti per le nuove funzioni e con pagamenti per la sanità. Flette viceversa l'incidenza delle entrate proprie [Titolo I°] malgrado l'istituzione dell'IRAP.

Si segnala il consistente slittamento di erogazioni spettanti al comparto regionale con conseguente sofferenza in termini di liquidità.

In questo quadro si iscrivono: i) la riduzione dell'aliquota relativa all'accisa sulle benzine per autotrazione il cui taglio, non compensato dal previsto maggior gettito per tassa automobilistica, ha ricevuto copertura - peraltro solo parziale - a oltre due anni di distanza; ii) l'ARIET, trasferita a partire dal '96 alle Province e non bilanciata dalla quota in libera disponibilità del tributo per il deposito in discarica dei rifiuti, con slittamento di oltre tre anni nei definitivi provvedimenti a ripiano [legge 11.10.2000 n. 290]; iii) i reiterati scostamenti fra previsioni IRAP formulate dal Ministero delle finanze e gli effettivi gettiti annuali, ripianati due anni dopo con allocazioni in leggi finanziarie; iv) la complessità delle operazioni di determinazione del fondo di compensazione interregionale [art. 42, commi 2 e 3, d.lgs. 446/'97] del quale resta ancora da erogare una quota a saldo di oltre 2085.5 miliardi.

Le recenti modifiche legislative, seppure intese ad accrescere la quota riservata alle entrate proprie delle Regioni, non hanno prodotto, nel triennio 1998-2000, un apprezzabile allentamento del vincolo di rigida destinazione dell'entrata, la cui componente libera si attesta infatti ad una quota vicina al 18,2% del complesso delle entrate accertate [nel precedente esercizio raggiungevano il 19,4% circa] e al 18,1% del complesso delle entrate riscosse [era il 18,2 nel precedente esercizio].

Nel caso dell'IRAP grava la percentuale comunque da riservare alla assistenza sanitaria il cui vincolo, seppure non più riferibile all'entrata, si è tuttavia trasformato in vincolo di spesa [art. 83, legge 338/2000]. L'attribuzione poi 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 a destinazione vincolata.

La crescita delle c.d. entrate proprie, prosciugata da esigenze di spesa rivenienti da decisioni esogene al comparto, segna inevitabilmente il margine di sostanziale autonomia regionale in un momento nel quale il trasferimento di consistenti competenze statali richiederebbe per coerenza un margine di più consistente autodeterminazione.

Se ne ha conferma nel porre a confronto capacità fiscale e spesa effettiva regionale dell'anno 2000; forte è la contrazione della percentuale di copertura offerta dai tributi propri al fabbisogno derivante dalle decisioni di spesa. Il dato medio complessivo scende al 36,7 % circa [era il 41,3% nel 1999] nell'ambito del quale le differenze si ritagliano fra il massimo della Lombardia, con il 49,9% [era il 53,5% nel 1999] e il minimo di Basilicata e Calabria con 17,1% e il 15,8%.

Cresce l'indebitamento regionale, passando dai 18.982 miliardi del 1999 ai 19.506 miliardi a chiusura 2000. L'anno registra, peraltro, l'attesa di nuove autorizzazioni, del resto intervenute a seguito dell'accordo di agosto 2001 e recepite con il d.l. 347/'01, convertito con legge 405/'01.

B) Le spese

La spesa effettiva di cassa delle Regioni a statuto ordinario espone nel 2001 – seppure su dati provvisori di preconsuntivo – una crescita di oltre 28.112 miliardi rispetto al dato 2000 [+17,2%]. Assai elevato si presenta nel biennio 2000-2001 l'importo della spesa corrente che, pari in entrambi gli anni a circa l'86% della spesa

complessiva, passa dai 119.785 miliardi del 1999 ai 136.456 miliardi del 2000 per attestarsi ai 161.184 miliardi del 2001, evidenziando, negli ultimi due anni, una crescita del 13,9% e del 18,1%, sostanzialmente omogenea in tutte le Regioni ma più accentuata in Piemonte, Lombardia, Lazio, Campania e Calabria.

Di tale ammontare una parte rilevante viene assorbita dalla spesa per l'assistenza sanitaria che, nei tre anni, espone valori assoluti di cassa pari a 93.252 miliardi, 103.154 miliardi e 123.141 miliardi, con percentuali di crescita, nella media degli ultimi due anni del 15% e maggiore contributo nell'ultimo anno [+ 19,4%]Al netto di quella sanitaria, la percentuale di spesa corrente si ridimensiona nei valori assoluti: 26.534 miliardi nel 1999, 33.302 miliardi nel 2000 e 38.043 miliardi nel 2001, con percentuali di crescita che, tuttavia, si attestano nel complesso su livelli superiori alla spesa per la sanità.

Consistente in quasi tutte le Regioni anche l'aumento della spesa in conto capitale che passa dai 15.433 miliardi del 1999 ai 22.591 miliardi del 2001 [+7.158 mld pari al 46,4%].

Il costo del personale evidenzia nell'anno una forte crescita [3.481.684 milioni pari ad un aumento del +11,47%] da ricondursi essenzialmente al susseguirsi di tornate contrattuali, non in linea con esigenze di copertura, i cui effetti si ripercuotono negativamente sui bilanci regionali che, di tali decisioni prese a livello di contrattazione nazionale, debbono comunque farsi carico.

Nel rapporto con le entrate libere del Titolo I°, la spesa del personale raggiunge il 22,4%, attestandosi su un valore nettamente superiore a quello registrato nei precedenti esercizi.

Il costo complessivo del servizio del debito espone una progressiva espansione sia in termini di impegni [dai 3.396 miliardi del 1996 ai 4.405 miliardi del 2000; +29,3%], sia in termini di pagamenti di cassa che, dopo la flessione registrata nel 1999 [3.529 mld], raggiungono, nel 2000, i 4.608 miliardi evidenziando, a differenza del precedente periodo, una crescita omogenea sia degli oneri a carico della Regioni che degli oneri a carico dello Stato.

Con riferimento alla copertura dei residui perenti, gli stanziamenti, complessivamente appostati nei bilanci delle Regioni a statuto ordinario a copertura delle perenzioni totali, al termine dell'anno 2000, ammontano a 9.238 miliardi [erano 9.222 miliardi nel 1999] cui corrisponde un grado ancora insufficiente di copertura [55,6% a fronte del 55,7% del 2000].

C) Il risultato di amministrazione

L'avanzo di amministrazione del 2000 aumenta in alcune Regioni rispetto ai precedenti esercizi, ma sconta l'esigenza di offrire copertura a reiscrizioni e a residui perenti il cui ammontare supera, talvolta in misura rilevante, lo stesso avanzo.

Tale situazione costituisce un tratto comune della maggior parte delle Regioni tranne per l'Umbria, il Molise e la Calabria ove l'avanzo di amministrazione non è completamente prosciugato da perenzioni e reiscrizioni e, seppur in minima parte, può

offrire un margine di copertura per ulteriori decisioni di spesa oltre a quelle già vincolate nella destinazione.

PARTE III^ - SANITA'

Il percorso di rientro, tracciato dal recente Programma di stabilità e a suo tempo definito dal DPEF 2002-2006, esige attenta riconsiderazione. Quest'ultimo documento evidenziava lo scorso anno come lo scostamento dagli obiettivi di finanza pubblica fosse "*da ascrivere...ad una crescita della spesa sanitaria superiore a quella ipotizzata*".

Le scelte di politica economica operate dal Governo e rappresentate nel Programma di stabilità, fanno leva su una crescita economica sostenuta in un contesto di pieno risanamento dei conti pubblici.

All'obiettivo della stabilità economico-finanziaria è fra l'altro ascrivibile "*la sottoscrizione di un nuovo patto di stabilità interno con le Regioni, per un più incisivo controllo della spesa sanitaria*".

Previsioni sull'evoluzione della spesa pubblica in sanità sono state elaborate nel Programma di stabilità, sulla base di proiezioni demografiche EUROSTAT. Utilizzando questo scenario e le ipotesi di crescita economica indicate nella RPP 2002 si ipotizza che "*l'evoluzione della spesa sanitaria in rapporto al PIL resterebbe sostanzialmente invariata*" con la conseguenza di rendere ragionevole e coerente quanto stabilito nell'accordo Governo-Regioni dell'8 agosto 2001 per un finanziamento attestato – in un arco ragionevole di tempo - al 6% del PIL.

Dati più recenti schiudono gravi interrogativi sulle indicate stime e sulla praticabilità di percorso alla volta degli obiettivi di stabilità perseguiti con l'accordo Governo-Regioni dell'agosto 2001 e con il recepimento legislativo da parte del d.l. 347/'01 convertito con la legge 405/'01. Agli anni 2002-2004 sono destinati, con l'accordo circa 455.000 miliardi [146.376 mld, 152.122 mld, 157.371 mld] e a 9.308 miliardi ammontano i ripiani riconosciuti a carico del bilancio Stato [2.700 mld e 6.608 mld], con livelli di finanziamento la cui evoluzione è fissata nella misura del 5,88% del PIL e obiettivo del 6% a partire dal 2005.

L'emergere di ulteriore lievitazione nei disavanzi 2001 per oltre 5.600 miliardi di lire [2.892,25 milioni €], rispetto alla già avvenuta integrazione di 6.608 miliardi [3.412,74 milioni €], come pure risultati peggiorativi dell'anno 2000 [deficit di 10.001 mld a fronte di 7.080 previsti] rimette in discussione gli indicati obiettivi.

Allarmante è il tasso di crescita del fabbisogno sanitario il quale, nell'anno 2001, è pari a circa 142.389 miliardi di lire [73.537 milioni €], con un incremento percentuale del 6,3% che di qualche punto riduce il picco del 2000 pari ad un più 9,1% rispetto al 1999 [+ 7,6% nella media dei due anni].

Ulteriori rischi si addensano sull'anno 2002, a causa di una inusitata effervescenza della spesa farmaceutica riscontrata nei primi tre mesi dell'anno [+14-15%], all'aumento del costo del personale della sanità rinveniente dall'ultimo contratto nazionale di comparto, agli effetti conseguenti gli obiettivi perseguiti dal Governo in tema di riduzione delle liste di attesa.

Rispetto ad un PIL nominale che evolve negli ultimi quattro anni [1998-2001] ad un tasso pari in media al 4,3%, la spesa corrente sanitaria misura una crescita che nei

medesimi anni si attesta mediamente al 6,7% e al 7,6% negli ultimi due. Uno scarto, che smentisce la tenuta dei fabbisogni ipotizzati e la congruente copertura assicurata dai previsti finanziamenti.

Su queste basi preoccupa l'idea di una sanzione che vorrebbe riportare – in caso di mancata tenuta degli obiettivi sanitari – l'importo dei finanziamenti ai livelli fissati dall'accordo di agosto 2000 e dalla finanziaria 2001 [art. 85], con una riduzione destinata ad incidere sui concordati incrementi annuali per oltre il 2,3% a partire dal 2001. Misura, questa, che riportando il tasso di crescita al 3,5%, mette a rischio la stessa possibilità di garantire quei livelli essenziali di assistenza [Lea] che il Governo centrale intende assicurare, ma per i cui costi è stata riconosciuta l'esigenza di un finanziamento pari nel 2001 a 138.000 miliardi di lire [incluse le quote per altri Enti del settore], quale anno di partenza per incrementi percentuali annui del 5,8% e, in breve lasso di tempo, da portare al 6%.

In questo differente quadro di riferimento dovrebbe essere inclusa una più aggiornata previsione sul 2002 la quale, programmata sul 5,8% di crescita percentuale, soffre il risultato 2001, che parametrato quale "anno zero", sconta ben 4,4% punti percentuali di ridimensionamento, risolvendosi in un margine di crescita irrealisticamente ridotto all'1,4 %. Le intese fra Governo e Regioni, risalenti all'agosto scorso, definiscono il fabbisogno 2002 nell'importo di 146.376 miliardi di lire, che lascia tuttavia la crescita nella percentuale del 2,8% con uno scarto di 3 punti percentuali rispetto alla programmato allineamento con le altre realtà europee.

I dati sui disavanzi 1998 e 1999 sono stati rivisti per ricondurli in termini di contabilità economica, recuperando inoltre, anche per tali anni, la disposizione della finanziaria 2001 che toglie il vincolo di destinazione alle entrate in sanità. Il che ha retroattivamente ridotto i risultati di disavanzo ma ha privato di copertura esigenze di spesa per obiettivi definiti prioritari. Gli squilibri di tali anni - la cui esatta definizione sconta la mancanza di puntuali raccordi fra contabilità finanziaria e contabilità economica - restano elevati e, nella ricostruzione della Corte sulla base dei dati forniti dal Ministero della salute, si attestano rispettivamente a 8.674 miliardi e 8.969 miliardi.

Il disavanzo dell'anno 2000 è il più elevato e si attesta a 10.001 miliardi mentre il 2001, in virtù di una integrazione al fabbisogno per 6.608 miliardi, contiene il disavanzo in 5.638 miliardi, peraltro già in discussione a seguito di ulteriori recenti verifiche da parte di alcune Regioni.

Il tasso medio di crescita della spesa nel quadriennio è pari al 6,7%. Il 2000 segna il picco più elevato [+9%].

Rispetto al dato nazionale del 6,7%, mostrano nel quadriennio 1998-2001 un tasso superiore: Lazio [+7,0%] e Lombardia [6,9%], mentre migliorano il dato nazionale, riferito al quadriennio, Campania [+6,3%], Veneto [6,1%] e specialmente l'Emilia Romagna [+4,8%]. Quest'ultima Regione ha avviato, in particolare, un percorso virtuoso nel quadriennio con il traguardo nel 2001 di una crescita di spesa corrente sanitaria di appena il +2,4%.

Quanto alla Lombardia i dati dei quattro anni dimostrano l'attivazione di una strategia di contenimento che, da una crescita pari a +6,7% nel 1999, ha realizzato nel 2001 un +5,6%, migliore rispetto allo stesso risultato nazionale dell'anno [+6,2%].

Maggiore preoccupazione desta la situazione del Lazio che, malgrado la integrazione di 644 miliardi dell'accordo di agosto, espone nel 2001 un ulteriore

disavanzo di 1.701 miliardi. Da dire poi che il Lazio, con speciale riguardo alla situazione del Policlinico universitario, riceve dal bilancio dello Stato altri 700 miliardi per gli anni 2000 e 2001.

Il totale dei disavanzi sanitari delle c.d. nuove gestioni - comprensivo del residuo disavanzo *ante* 1994 – ascende a fine 2001 a 60.170 miliardi al netto dell'integrazione dei 6.608 miliardi per il 2001 i quali, ad esercizio scaduto, assumono più propriamente la natura di ripiano. A fronte di tale complessivo importo, l'onere previsto a carico del bilancio dello Stato ascende a 31.306 miliardi in corrispondenza a determinazioni e provvedimenti riferibili alla responsabilità del livello centrale di Governo. Restano 28.752 miliardi a carico dei bilanci regionali in parte già coperti tramite assunzione di mutui autorizzati per legge in parte – con riguardo al 2001 – riequilibrati con risorse tratte tramite ricorso alla propria fiscalità o ad altri provvedimenti idonei.

Hanno adottato misure fiscali associate a partecipazione alla spesa: Piemonte, Lombardia, Veneto, Lazio, Marche, Puglia. Le manovre fiscali si concentrano soprattutto sull'IRPEF, ma non disdegnano ritocchi all'IRAP.

A privilegiare esclusivamente l'introduzione di ticket o forme di compartecipazione misurate su *delisting,* senza ricorso alla fiscalità, sono specialmente le Regioni che meno risentono nel 2001 il problema dei *deficit* in sanità: Liguria, Toscana, Umbria, cui si affiancano seppure con disavanzi da ripianare Calabria e Emilia Romagna, che scelgono anch'esse, rispettivamente, ticket in quota fissa e sistema *delisting.*

L'analisi economica della spesa corrente sanitaria permette di individuare le componenti di maggiore peso percentuale: "personale", "beni e servizi", "ospedaliera convenzionata", che nel 2000 e 2001 rappresentano rispettivamente il 37%, il 22,5%, l'11,4% del totale, mentre la "farmaceutica" pesa percentualmente del 12,5% nel 2000 ma assorbe maggiore margine di composizione nel 2001 con il 15, 8%.

Il costo del personale rappresenta la voce di maggiore peso percentuale nella composizione della spesa sanitaria corrente. Dopo il positivo esito registrato nel 1998, grazie alle disposizioni recate dalla legge 662/'96 sul blocco delle assunzioni e per l'assenza di rinnovi contrattuali, il 1999 registra un primo rialzo ove poi assai maggiore è la crescita a partire dal 2000 per gli intervenuti accordi contrattuali sui quali del resto non risulta effettuato a livello centrale il monitoraggio richiesto dalla Corte in tema di copertura.

L'incidenza della spesa per il personale sul totale della spesa corrente è differente nelle varie realtà territoriali ed è anche influenzata dai sistemi di erogazione delle prestazioni [diretta o tramite strutture accreditate o IRCCS o Policlinici universitari], come pure dal diverso rapporto dipendenti/popolazione, nonché dalla quota di medici a tempo pieno.

Tenendo conto di tali fattori i dati di costo assumono più realistico significato. Rispetto al peso percentuale medio del 37,2% nell'anno 2000, mostrano infatti livelli superiori quelle Regioni ove la componente di ricoveri convenzionati equiparati pubblici è meno estesa o inesistente; così in Umbria [44,4%], Calabria [42,4%], Toscana [42,6%], Emilia Romagna [39,6%], Veneto [38,0%]. Risultato opposto è registrabile in realtà ove forte è la presenza di IRCCS, Policlinici universitari, ospedali

classificati e altri istituti equiparati il cui costo del personale è incluso in altra voce economica. E' questo il caso di Lazio [31,7%], Lombardia [33,2%], Puglia [34,5%], Campania [33,9%].

Va inoltre considerata la differente presenza dell'offerta sanitaria privata che prosciuga ulteriormente il peso percentuale del costo del personale sanitario pubblico, come pure indicativi a riguardo sono i dati di mobilità ospedaliera e i correlativi saldi attivi o passivi. Nel Lazio, in Campania, in Lombardia è elevato il numero delle case di cura accreditate e la quota di mercato da queste assorbita. Quanto alla mobilità, i saldi attivi di Emilia Romagna, Toscana e Veneto implicano l'esigenza di maggiore offerta sanitaria a favore di altre realtà regionali con percentuale inversa quanto a costo del personale.

La *spesa farmaceutica* - A livello nazionale, la spesa per l'assistenza farmaceutica evidenzia già a partire dall'anno 2000 un andamento incrementale di particolare rilevanza superiore di quasi 2.000 miliardi rispetto al '99 e percentualmente pari a +13%. Nell'anno 2001 la spesa farmaceutica pubblica cresce notevolmente e raggiunge i 22.476 miliardi, con un incremento di 5.729 miliardi sull'anno precedente pari ad un aumento del 34,2%. Va ricordato a riguardo che alla finanziaria 2001 risale l'incremento di 1.900 miliardi a compensazione degli effetti finanziari conseguenti l'eliminazione e/o riduzione dei ticket, peraltro risultato a consuntivo del tutto inadeguato. Pertanto sono da registrate positivamente le iniziative del Governo intese a calmierare l'eccessiva dinamicità assunta dalla spesa farmaceutica.

Terza in ordine di importanza relativa, la spesa pubblica per medicinali nel 2001 ha assorbito circa il 15,8% della spesa corrente totale con un +3,8% rispetto all'incidenza dei due anni precedenti [12%,].

Analisi ufficiali indicano fra le principali cause della crescita fisiologica della farmaceutica: l'aumento dei consumi, l'incremento dei prezzi, lo spostamento delle prescrizioni verso farmaci nuovi e più costosi [effetto *mix*], che si coniuga spesso con l'invecchiamento della popolazione ed esigenze di cura più mirate. Sul 2001 hanno poi giocato gli effetti di cui si è già detto, laddove l'abolizione dei ticket ha determinato oltre la perdita delle corrispondenti risorse, altresì l'effetto indiretto di maggiore consumo e spostamento dal mercato privato alla copertura totale del SSN.

Ne è conferma la crescita del numero di ricette medio pro-capite che, passato da 5,4 del 1998 a 5,7 del 1999 e attestatosi nell'anno 2000 a 6,1, balza nel 2001 a 7,3, con un numero complessivo di ricette che, a sua volta, sale del 20,6% rispetto all'anno precedente [423 milioni / 351 milioni = +72 milioni]. Sale altresì la spesa netta per singola ricetta in misura percentualmente pari al 10%.

A riguardo della spesa netta pro-capite 2001 e con riferimento alla popolazione "pesata", sopra il valore nazionale di lire 389.661 si collocano le Regioni del Sud-Isole, ad eccezione del Molise [365.967 lire], sia le Regioni del Centro, con l'eccezione di Toscana [337.463 lire], Marche [362.388 lire] e Umbria [348.489 lire]. Sotto media tutto il Nord, a eccezione della Liguria [392.261 lire]. E' l'Emilia Romagna, insieme al Friuli e alle due Province autonome ad esporre la spesa pro-capite più bassa.

Notevole variabilità nel consumo dei farmaci si registra nelle diverse aree geografiche e realtà territoriali. Il numero di ricette pro-capite, nell'anno 2001 cresce del 20,6% e si attesta al numero di 7,3 per abitante. La graduatoria fra Regioni oscilla

fra il dato della Provincia di Trento del 5,3 e il dato negativo di Sicilia e Campania del 9,2 e del 9,0. A livelli intermedi le altre Regioni con minore *performance* nel Sud e nel Centro e migliori risultati nelle Regioni del Nord.

La spesa netta per ricetta - in media nazionale pari a 53.145 lire - colloca fra le Regioni più virtuose: Umbria [47.263 lire], Toscana [47.547 lire], Emilia Romagna [48.818 lire], Basilicata [48.983].

Con riferimento al quadriennio 1998-2001 la tendenza alla crescita della spesa per farmaci è stata continuativa ed è passata dai 13.474 miliardi di lire del 1998 ai 22.476 miliardi del 2001, con un maggior costo in quattro anni di circa 9.000 miliardi.

La spesa per beni e servizi, tra il 1998 e il 2000 ha fatto registrare un andamento in crescita passando da 24.504 miliardi a 30.094 miliardi di lire. Le misure di contenimento, reiteratamente riprodotte con le annuali manovre a partire dal 1994, hanno mancato l'obiettivo della prevista riduzione. Con riferimento al 1998 la riduzione prevista del 2,25% sul dato rendicontato 1996 [18.889 mld], incrementato del tasso programmato d'inflazione '97 e '98, avrebbe dovuto registrare una spesa massima per beni e servizi non superiore a 19.366 miliardi risultata invece di pari a 24.504 miliardi con travalicamento di 5.138 miliardi. Quanto agli anni successivi il necessario contenimento è stato dapprima incluso nelle regole del Patto di stabilità interno [art. 28, legge 448/'98], mentre per il 2000 e 2001 è al sistema della centralizzazione degli acquisti che viene affidato l'obiettivo di risparmio.

Le misure di razionalizzazione della spesa per beni e servizi hanno trovato una compiuta regolamentazione con l'art. 26 della legge 488 del 1999 [finanz. 2000] che ha previsto il ricorso a convenzioni stipulate in forma centralizzata. Con l'accordo dell'8 agosto 2001 e del recepimento con d.l. 347/01 [conv. con legge 405/01] è stabilito l'obbligo per le Regioni di ottenere dalle aziende sanitarie e ospedaliere – anche tramite l'introduzione di sanzioni a carico degli amministratori – l'adesione alle convenzioni con la CONSIP per gli acquisti di beni e servizi.

L'esito dell'anno 2000 conferma l'andamento in crescita, già riscontrato nel '98 e '99, con incremento percentuale del 14,4%. Sopra media nazionale sono: Campania [28,6%], Calabria [23,2%], Lazio [19,2%], Umbria [20,3%], Liguria [19,1%]. Sotto media, con i migliori risultati: Emilia Romagna [9,3%], Valle d'Aosta [9,2%], Friuli V.G. [9,1%], Marche [9,7%], Puglia [7,6%].

Nell'*ospedaliera convenzionata* rientrano i costi per assistenza ospedaliera in IRCCS pubblici e privati, in ospedali ecclesiastici classificati convenzionati, in case di cura private accreditate, in cliniche universitarie e istituti universitari di ricovero, nonché i costi per rimborso ricoveri in Italia e all'estero.

Differenziate sono le situazioni riconducibili alle realtà regionali. La Lombardia espone nell'anno 2000 una crescita percentuale pari a oltre il 50% della spesa registrata nel 1999. Notevole anche la crescita in Calabria [+30,6%], nell'Umbria [+16,3%] e nel Lazio [+9,4%] Risultati opposti sono quelli di una consistente diminuzione di spesa in questo settore ospedaliero registrabile in molte Regioni, per effetto di politiche di razionamento nell'utilizzazione delle strutture di ricovero private, calmierate a livello di volume di prestazioni erogabili con meccanismi tariffari penalizzanti il *surplus.*

L'effetto è nei dati delle Marche [-47,5], dell'Abruzzo [-32,5%], Toscana [-27,8%], Puglia [-18,9%], Emilia Romagna [-15,2%].

Per quanto riguarda l'incidenza sulla spesa sanitaria di parte corrente, primeggia il Lazio con la percentuale del 25,2%, seguito dalla Lombardia che con questa voce di spesa assorbe il 16% del totale; ad influirvi, in entrambi i casi, l'elevata presenza nel territorio di IRCCS, ospedali classificati e, nel caso del Lazio, di Policlinici universitari, nonchè case di cura accreditate, numerose peraltro anche in Lombardia.

In conclusione, sulla spesa sanitaria due sono i capitoli di spesa che maggiormente mettono a rischio i risultati.

Il primo riguarda la spesa del personale [costo del personale e costo del lavoro] e la forte spinta alla crescita in conseguenza di un sistema di contrattazione collettiva che non consente di indicare con precisione la copertura dei costi con riferimento ai bilanci delle aziende e/o delle Regioni che dovrebbero poi sostenerli. La situazione, seppure riferibile ad altre realtà decentrate, è particolarmente grave per la sanità dove il personale pesa finanziariamente per il 37% della spesa corrente complessiva [riferimento anno 2000]. Le integrazioni al fabbisogno per l'assistenza sanitaria di recente disposte hanno trovato buon gioco nella responsabilità del Governo assunte a fronte degli effetti di CCNL risultati senza sufficiente copertura.

Altro rischio per la tenuta dei fabbisogni sanitari è nella crescita della spesa farmaceutica. L'Italia, è fra i paesi europei, quello che registra il maggiore incremento dei consumi farmaceutici con la conseguenza di forte crescita annuale nella spesa relativa che, nel 2001, ha segnato il record di +34,2% rispetto al 2000.

Su tali aspetti occorre la massima attenzione, considerata la percentuale di composizione di tali voci di spesa su quella complessiva [50%].

L'*analisi per livelli di assistenza* indica la decisa prevalenza della spesa ospedaliera che assorbe circa il 49% della spesa totale; segue per importanza relativa il costo delle prestazioni in ambito distrettuale percentualmente pari al 40%, mentre la prevenzione pesa sul costo totale per il 3,0%. I servizi amministrativi assorbono nel complesso dei tre livelli assistenziali il 7%.

L'*assistenza ospedaliera* assume decisa prevalenza nella composizione della spesa per l'assistenza sanitaria. La serie storica 1997-2000 espone tuttavia un progressivo restringimento dell'offerta ospedaliera a vantaggio delle altre aree di assistenza con una percentuale rispetto alla spesa totale che passa dal 52,6% del 1997 alle percentuali del 50,6%, 49,4% e infine 49,1%.

In soli tre anni, a partire dal 1997, la spesa ospedaliera è cresciuta del 15%. Nell'anno 2000 l'aumento rispetto al '99 è pari a 5.892 miliardi con incremento percentuale del 9,8%, assai superiore al tasso di evoluzione della spesa sanitaria corrente complessiva [+ 6,2].

Sostenuto è l'incremento della spesa ospedaliera in Campania [+12,3%], in Toscana [+13,0%], nel Lazio [+12,2%], in Calabria [+12,1%], in Piemonte [11,2%], in Puglia [+10,4%] con percentuali superiori al dato medio nazionale. Resta comunque elevata l'evoluzione incrementale anche in Veneto [+9%] e Lombardia [+7,2%] che, seppure entro la media dell'area assistenziale considerata, resta però al di sopra del tasso di evoluzione della spesa corrente sanitaria [+6,2%]. Più virtuosi i dati dell'Emilia

Romagna [+5,7%], della Liguria [+4,0%], della Sicilia [+5,3%] che si mantengono al di sotto dell'evoluzione della stessa spesa sanitaria complessiva di parte corrente.

L'incidenza sul costo totale dell'assistenza sanitaria flette nel quadriennio, attestandosi al 49% a fine anno 2000 rispetto al 53% del 1997. Il processo di de-ospedalizzazione che ha ispirato la più recente strategia in sanità, coniugato alla riorganizzazione della rete ospedaliera, partecipa del suddetto risultato. Restano tuttavia differenti le situazioni riscontrabili nelle realtà regionali. La maggior parte delle Regioni meridionali è sopra media nazionale [Calabria, Basilicata, Puglia, Molise], sintomo di non appropriato uso dell'ospedale. Al Centro, sono Abruzzo e Lazio che mantengono la percentuale più alta di costo per l'ospedaliera [60,2% e 56,2%] superiore a tutte le altre Regioni e che per il Lazio solo in parte è spiegabile con l'elevata mobilità passiva e per la presenza nel territorio di strutture ad elevata complessità.

Nella composizione del costo ospedaliero maggiore è il peso percentuale del personale [51,8%], nel cui ambito elevato è il costo riferibile al ruolo sanitario, pari a 28.332 miliardi e che rappresenta l'82,9% del totale riferito al personale ospedaliero e il 43% del totale della spesa ospedaliera. Medici e infermieri pesano nella rispettiva percentuale del 46,2% e del 45,1% da tenersi in adeguata considerazione in sede di rinnovi contrattuali per l'elevatissima incidenza sui costi della sanità.

Un'*indagine comparativa* per scrutare gli aspetti strutturali e di offerta suscettibili di incidere sugli andamenti di spesa e sui risultati gestionali dell'assistenza ospedaliera è stata avviata dalla Corte e ha coinvolto tutte le Sezioni decentrate di controllo con l'obiettivo di un confronto fra sistemi e per riscontrare gli effetti a ciascuno di essi riconducibile in termini di esiti gestionali e tasso di crescita della spesa.

Ne è emerso un quadro variegato, entro il quale segnalazione meritano i casi particolari del Lazio, della Lombardia, dell'Emilia Romagna.

Nel Lazio il problema dei Policlinici e la presenza massiccia di case di cura accreditate aggiunge motivi di complessità ad un quadro già in difficoltà per le problematiche di settore; l'effetto è in un tasso medio di crescita della spesa sanitaria del 7% nel quadriennio 1998-2001 [6,7% il dato nazionale]. L'analisi sui principali indicatori mette in luce le seguenti caratteristiche: disavanzo di 1.701 miliardi di lire nel 2001, il più elevato fra tutte le Regioni; alta l'incidenza della spesa ospedaliera che cresce in misura percentualmente superiore alla media nazionale [+ 12,3%>9,8%]; notevole il ricorso all'ospedaliera privata, con una presenza di 98 case di cura accreditate che assorbono il 18,1% dei ricoveri ordinari per acuti [15% il dato nazionale] e il 71,4% della riabilitazione (57,1 % dato nazionale); degenza media in ambito pubblico [acuti ordinaria] 7,7 rispetto a 6,6 nazionale; *offerta sanitaria* con posti letto pari a 6,35 x 1000 abitanti [5,12 x 1000 il dato nazionale] *eccessiva* rispetto ad una domanda di ricovero che è inferiore al dato nazionale. Indice di rotazione per letto più basso della media [perciò degenze lunghe], mentre elevato è l'indice di utilizzazione delle strutture. Indici di complessità e appropriatezza sono sotto media nazionale e il numero di ricoveri chirurgici non spiega né i costi elevati né le degenze superiori alla media. Dai dati esposti, nella comparazione con il dato nazionale e con quello di alre realtà regionali, si trae la conclusione che nel Lazio la questione dei disavanzi non trova spiegazione nell'elevata qualità dei servizi prestati o nell'elevata domanda di

ospedalizzazione né con la complessità dei casi trattati, ma viceversa trova la sua origine in fattori organizzativi e strutturali che vanno urgentemente risanati.

In Lombardia e in Emilia Romagna aspetto di rilievo è l'incidenza della popolazione anziana [anni 65+] influente su indici di complessità e numero di ricoveri chirurgici entrambi sopra media, mentre resta contenuta entro il dato nazionale la degenza media. Il quadro comparativo offre segnali di buona efficienza strutturale e organizzativa. Ma è poi la maggiore o minore apertura al mercato privato che qualche dato in più offre alla valutazione delle due realtà.

La piena parità pubblico-privato per l'accreditamento in Lombardia, senza applicazione di abbattimenti tariffari per prestazioni eccedenti, ha determinato elevata risposta sanitaria con riduzione dei tempi di attesa ma incremento della spesa nel 1999 del 6,7%. La recente attivazione di una politica di contenimento con tetti di spesa definiti ha consentito, a partire dal 2001, di mantenere il tasso di crescita al 5,6%

Vincente in termini di controllo della spesa, la linea dell'Emilia Romagna che ha puntato sin dall'anno '98, su appropriatezza, accreditamento, tetti predefiniti di spesa e prestazioni coniugate a meccanismi di penalizzazione mediante riduzione proporzionale delle tariffe al superamento dei tetti. L'attenzione posta al miglioramento della qualità, con riduzione di ricoveri inappropriati, ha consentito un percorso virtuoso collocando i risultati di fine 2001 dell'Emilia Romagna fra i migliori in termini di evoluzione della spesa sanitaria con tasso di crescita di appena il 2,4%.

Una valutazione comparativa di sintesi, riferita alle altre Regioni, mette in chiaro la realtà del Mezzogiorno e Isole ove prevalgono dati favorevoli in termini di degenza media per acuti, basso indice di "letti vuoti" e buona rotazione di pazienti per letto, che scontano poi bassi indici per complessità di episodi di ricovero e per interventi chirurgici. Sono viceversa le Regioni del Nord a primeggiare nella graduatoria formata dal più elevato numero percentuale di interventi chirurgici e complessità di *case-mix.*

Sotto l'aspetto finanziario i confronti interregionali delle attività e delle prestazioni rese in ambito ospedaliero si prestano a riflessione. Le Regioni del Sud e Isole espongono una spesa media pro-capite nell'assistenza sanitaria inferiore alla media nazionale. Tale risultato si coniuga peraltro ad un peso percentuale dell'attività chirurgica di molto inferiore a quello registrabile nelle realtà regionali del Nord del Paese, del resto coniugato con minori indici di complessità nelle prestazioni rese.

Tutto ciò trova corrispondenza e si riflette nella massiccia esportazione di pazienti dal Sud-Isole al Centro-Nord con ulteriore aggravio per queste Regioni che in parte scontano gli effetti di una maggiore appropriatezza e efficacia di risposta sanitaria.

PARTE IV^ - LE POLITICHE DI INTERVENTO

Nuovi strumenti per lo sviluppo - All'obiettivo di *riqualificazione degli investimenti pubblici* appaiono finalizzate talune regole innovative introdotte nel contesto della programmazione comunitaria, dirette da un lato ad accelerare i processi di modernizzazione degli apparati burocratici preposti alle correlate gestioni, dall'altro ad introdurre specifici meccanismi di controllo della qualità e di monitoraggio dei risultati.

Notevole rilievo presenta -oltre al disimpegno automatico delle anticipazioni non erogate a determinate scadenze - la c.d. riserva di premialità parimenti prevista dal Q.C.S., diretta ad incentivare comportamenti virtuosi delle amministrazioni

responsabili, garantendo risorse ulteriori in presenza di positivi risultati gestionali, da verificare in base ad appositi criteri ed indicatori.

Il monitoraggio dei criteri del sistema premiale, assicurato da un Gruppo tecnico istituito con decreto del Capo Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione del Ministero dell'economia e delle finanze, consente di conoscere l'andamento della spesa e di verificare rapidamente il raggiungimento degli obiettivi programmati.

L'art. 73 della legge n. 448 del 2001 [finanziaria 2002] ha esteso le logiche programmatorie e di premialità previste per l'assegnazione dei fondi comunitari anche ai fondi nazionali per finanziare progetti selezionati secondo criteri di avanzamento progettuale e di coerenza programmatica, con particolare riferimento alle priorità della programmazione comunitaria 2000-2006.

La delibera CIPE 36/'02 ha ripartito per il triennio 2002-2004 2.744,36 milioni di euro, destinando il 76,4% delle risorse alle Regioni e alle Province autonome; di tali risorse, il 51,8% verrà assegnato nel 2004.

Tramite le *Intese istituzionali di programma*, Governo, Regioni e Province autonome hanno adottato piani pluriennali concordati per la realizzazione di interventi infrastrutturali di interesse comune. Detti strumenti sono stati attivati sull'intero territorio nazionale solo nel primo semestre del 2001.

In attuazione delle Intese sono stati stipulati, fino all'ottobre 2001, 81 *Accordi di programma quadro* (APQ).

Lo strumento contribuisce all'obiettivo, aggiornato nel DPEF 2000-2006, di destinare al Mezzogiorno circa il 30% delle risorse ordinarie del prossimo settennio.

Le risorse ordinarie [statali, regionali e di altri enti locali] attivate dagli APQ sono pari al 29,6% del totale. Tenuto conto anche dell'APQ per la Puglia [in istruttoria] dovrebbe essere superata la soglia programmata del 30%.

A fronte delle progettate risorse permangono gravi carenze di progettualità e quindi di realizzabilità degli investimenti.

E' urgente un recupero di qualità nei progetti delle opere, allo scopo di evitare la perdita di competitvità.

Funzionali a questo scopo sono gli *"studi di fattibilità"* che presentano uno stato di attuazione pari a 286 studi su un totale di 320 iniziative [70%] con maggiore attivazione nel Mezzogiorno, mentre nel quadro di forte rilancio delle opere pubbliche è la previsione a forme di partenariato pubblico-privato anche con ricorso al *project financing*.

Incentivi alle attività produttive – Con riferimento alle politiche di sviluppo, l'analisi sugli interventi infrastrutturali concordati nelle intese istituzionali di programma tra Stato e Regioni consente di rilevare il positivo avvio dei programmi esecutivi confluiti, all'ottobre 2001, negli Accordi di programma quadro con possibilità di consistenti risorse addizionali.

Il settore attività produttive negli ultimi due anni è stato influenzato dall' avvio del nuovo ciclo di programmazione comunitaria e dall'attuazione del decentramento amministrativo. Il che ha determinato una flessione degli impegni assunti nell'esercizio 2000 e del numero di procedimenti agevolativi avviati in tale anno rispetto a quelli relativi al 1999. Si registrano peraltro segnali di ripresa nel primo semestre del 2001.

Da segnalare il maggior ruolo delle Regioni nei processi di pianificazione e gestione degli interventi di politica industriale che interessa non solo quelli istituiti a livello regionale e quelli conferiti, ma anche importanti regimi tuttora di competenza dello Stato fra i quali, in particolare, le agevolazioni ex lege n. 488/92 e le relative innovazioni procedurali che prevedono la partecipazione diretta delle Regioni alla individuazione delle priorità territoriali.

Decisivo impulso, nel periodo preso in esame, ha avuto la promozione di iniziative imprenditoriali inserite nell'ambito degli strumenti di programmazione negoziata. Sono stati, infatti, stipulati a tutto il 2001 ben 169 nuovi patti territoriali - di cui 91 settoriali [pesca e agricoltura] e 78 generalisti – e 32 contratti di programma.

Si tratta di segnale positivo per le potenzialità di tali strumenti in termini di impatto sullo sviluppo locale e sulla crescita complessiva dell'economia nazionale.

I fondi strutturali - Le risorse dei fondi strutturali costituiscono una rilevante fonte di finanziamento degli investimenti, condizionando le iniziative di sviluppo e di programmazione regionale.

Al 30 settembre 2001 lo stato di *attuazione della programmazione 1994/99* ha visto assegnare all'Italia 52.442.639,01 migliaia di euro. Il livello dei pagamenti effettuati nei diversi obiettivi e con riguardo ai singoli progetti si è rivelato generalmente soddisfacente, raggiungendo nell'*obiettivo 1* la percentuale di spesa, rispetto agli stanziamenti, dell'87,66% pari a 27.920.644,082 migliaia di euro, divenuto alla data del 31 dicembre 2001 il 92,73% con punte di eccellenza per le Regioni: Abruzzo [POP] con il 108,69%, Sicilia [At – Pop Sicilia – A.Andersen] con il 106,18%, Basilicata [POP] con il 102,69% e Calabria [POP] con il 101,45%.

Nell'*obiettivo 2*, la percentuale del 76%, pari a 2.059.106,176 migliaia di euro, è passata all'85,89% al 31 dicembre 2001.

Nell'*obiettivo 3*, la percentuale del 76,5%, pari a 2.332.676 migliaia di euro, ha subito un miglioramento raggiungendo l'81,96% con i pagamenti effettuati al 31 dicembre 2001.

Nell'*obiettivo 4*, la percentuale di spesa del 71%, pari a 653.632 migliaia di euro è stata ulteriormente migliorata al 31 dicembre 2001 con una media del 75,61%.

Nell'*obiettivo 5a*, per il FEOGA la percentuale dei pagamenti è stata pari a 79,03% per 1.877.506,506 migliaia di euro e per lo SFOP la percentuale è del 61,05% pari a 196.347,363, diventata dell'83,27% al 31 dicembre 2001.

Nell'*obiettivo 5b* la percentuale dei pagamenti è stata del 77,61%, pari a 4.015.015,722 migliaia di euro, registrando al 31 dicembre 2001, un incremento con l'81,51%; infine per i Programmi di iniziativa comunitaria, la percentuale dei pagamenti rispetto agli stanziamenti è stata del 54,10% per 2.382.022,468 migliaia di euro, incrementata al 59,92% con i pagamenti realizzati al 31 dicembre 2001.

Sulla nuova *programmazione 2000/2006* è stato positivo l'impatto della riforma dei fondi strutturali [Reg. comunitario 1260/99] sulla gestione finanziaria dell'intero ciclo di programmazione. All'Italia sono stati assegnati circa 65.000 miliardi di lire [corrispondenti a più di 33 miliardi di euro] da spendere entro il 31 dicembre 2008, di cui 21.626.858,80 migliaia di euro assegnati all'obiettivo 1, 2.608.000 migliaia di Euro all'obiettivo 2 e 8.720.184,053 migliaia di euro all'obiettivo 3. L'obiettivo 1 assorbe la maggior parte delle risorse assegnate per circa il 64%.

I programmi regionali [POR], a cui sono stati assegnati dalla CE risorse per 15.175.028,00 migliaia di euro corrispondenti a circa il 70,1% delle risorse dell'obiettivo 1, hanno interessato 7 Regioni del mezzogiorno [Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia e Basilicata] considerate, secondo i parametri comunitari, in ritardo di sviluppo. Le medesime Regioni sono destinatarie, altresì, dei contributi finanziari assegnati ai sette programmi nazionali [PON] per l'importo di 6.451.830,80 migliaia di euro. L'esame dei finanziamenti evidenzia un positivo impiego di risorse private con il raggiungimento dei più alti livelli in Sicilia, Campania e Puglia, che conferma l'esito di coinvolgimento dell'imprenditoria locale del mezzogiorno, favorendo un effetto di dinamismo sull'economia.

L'obiettivo 2, indirizzato alle Regioni del Centro-Nord in declino industriale, ha interessato 12 Regioni e 2 Province autonome [Abruzzo, Emilia - Romagna, Friuli - Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria, Valle D'Aosta, Veneto, P.A. Bolzano e P.A. Trento] con finanziamento dal Fondo di sviluppo regionale [FESR]. Nel periodo fra settembre e dicembre 2001 sono stati approvati dalla Commissione Europea gli assi prioritari, completando il quadro di programmazione. Tale ritardo ha reso necessario prorogare i tempi di spesa al 30 aprile 2009

L'obiettivo 3, indirizzato a favorire la formazione e l'occupazione, ha riguardato 12 Regioni e 2 Province autonome del Centro-Nord [Abruzzo, Emilia - Romagna, Friuli - Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria, Valle D'Aosta Veneto, P.A. Trento e P.A. Bolzano] e ha interessato esclusivamente il Fondo sociale europeo [FSE]. Per tale obiettivo, chiusa la fase di programmazione, sono stati avviati i relativi impegni con una incidenza variabile rispetto agi stanziamenti, attestata mediamente intorno al 15%, incrementata al 31/12/2001 al 18,54%.

La nuova disciplina dei controlli ha introdotto due livelli sanzionatori, l'uno per le rettifiche finanziarie cui segue l'eliminazione parziale o totale del contributo comunitario, l'altro per la sospensione dei pagamenti in presenza di mancato adeguamento alle osservazioni CE.

Trasporto pubblico locale – Una indagine speciale coordinata dalla sede centrale della Corte è stata avviata con riguardo al trasporto pubblico locale e ha coinvolto tutte le Sezioni di controllo decentrate con l'obiettivo di analisi comparative alla luce del processo avviato con il d.lgs. 422/'97 [modificato con il d.lgs. n. 400/99] e in vista di una riorganizzazione dei servizi con ampia apertura alle logiche concorrenziali

La finanziaria 2002 con l'art. 35 ha modificato il testo unico sugli enti locali, dettando norme relative alla gestione delle reti e all'erogazione dei servizi pubblici locali. La compatibilità di tali disposzioni con il nuovo testo del titolo V della costituzione è stata oggetto di dibattito in Senato durante l'esame della legge finanziaria. Da parte regionale ne è stata fatta questione dinanzi alla Corte costituzionale.

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.

Conseguenza del nuovo quadro normativo è la certezza finanziaria e la copertura di bilancio dei contratti di servizio, che dovranno essere conformati in coerenza a livelli minimi di servizi compatibili con le risorse destinate al settore.

Sul piano finanziario resta preoccupante la situazione dei disavanzi pregressi accumulati dalle aziende di trasporto locale. Negli anni 1994/1996 il disavanzo è risultato di 5.245 miliardi a copertura del quale il bilancio dello Stato è intervenuto con un sostegno pari al 30%. I disavanzi residui, a carico delle aziende, ammontano a circa 4.625 miliardi, cui deve aggiungersi il disavanzo relativo al 1997 pari a 1003 miliardi e i disavanzi non ancora certificati relativi al 1998, 1999, 2000.

Un ulteriore contributo dello Stato (quindicennale per 35 miliardi annui) è disposto con la legge 422/'99 a decorrere dal 1999. Con la finanziaria 2001 è stato previsto un altro contribuito statale [pari a 1.500 miliardi] per il ripiano del disavanzo di esercizio delle aziende per il 1999 e per le regolazioni debitorie dei disavanzi delle ferrovie in ex gestione commissariale alla data del 31.12.2000.

Fra le cause dei disavanzi vanno annoverate: la rigidità dei costi specie quelli del personale; la sottoposizione all'IRAP a fronte di precedente esenzione; la contenuta crescita dei ricavi da traffico; gli squilibri dell'offerta in zone a bassa densità abitativa e i fenomeni di congestione del traffico nei centri urbani.

Le risorse stanziate in bilancio e destinate nel complesso al settore trasporti, dopo l'incremento registrato nel precedente esercizio [11.038 mld], si attestano nel 2000 a 12.258 miliardi con una ulteriore crescita di oltre l'11%. Il settore assorbe circa il 5,4% del complesso degli stanziamenti di competenza dei bilanci regionali, destinando oltre il 90% al trasporto pubblico locale, i cui stanziamenti [oltre 10.305 mld], coperti in maggioranza con risorse autonome delle Regioni, evidenziano, dopo la crescita del precedente esercizio [+11,6%], un nuovo e spiccato incremento delle disponibilità anche nel 2000 [+19,8%] ascrivibile in particolare alle risorse destinate agli investimenti [+8,2%] e ai ripianare i deficit pregressi delle aziende di trasporto [+70%].

La gestione fa registrare una capacità di impegno di circa il 95% per le spese correnti e del 38,1% per le spese in conto capitale, mentre la capacità di spesa sale al 97% per le spese correnti e al 29,3% per le spese d'investimento, in coerenza con l'avanzato stato di attuazione del nuovo programma di investimenti diretto al rinnovo del parco autobus.

Decisa centralità – per la ricaduta finanziaria e gestionale – riveste la definizione degli standard di qualità dei servizi minimi e di quelli aggiuntivi. Sono solo 9 le Regioni che hanno concluso la procedura di definizione dei servizi minimi (Basilicata, Emilia-Romagna, Liguria, Lazio, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Veneto), in alcuni casi limitatamente ai soli servizi "su gomma" (Basilicata, Liguria, Marche, Toscana, Veneto).

Procede, specie in alcune realtà territoriali, il programma di integrazione tariffaria con riferimento alla rete dei trasporti pubblici su gomma e su ferro. Un avvio in tal senso è riscontrabile in Lazio, Toscana, Piemonte, Campania, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia e, a titolo sperimentale, in Basilicata, Umbria, Abruzzo, Lombardia.

L'approvazione da parte delle Regioni dei contratti tipo - come previsto nelle leggi regionali di settore – e la successiva formalizzazione dei contratti di servizio nei

bacini di traffico interessati, rappresenta il passaggio necessario ad introdurre una più dettagliata disciplina dei rapporti tra amministrazioni concedenti e società gerenti ed a consentire ai gestori di conoscere preventivamente le risorse destinate al servizio ad essi affidato.

Tuttavia solo in alcune realtà regionali si è già proceduto in tal senso, mentre sono ancora molti i gestori che svolgono i servizi sulla base delle originarie concessioni dal momento che solo una metà degli enti locali ha provveduto alla stipula dei relativi contratti, molti dei quali spesso ancora provvisori, quindi legati al periodo transitorio [contratti-ponte] e comunque subordinati quasi esclusivamente al previo affidamento diretto dei servizi pubblici ad essi riferiti, ancora possibile fino al 2003.

Il ricorso a procedure concorsuali per l'affidamento dei servizi [da concludere necessariamente entro il 31/12/2003] costituisce un profilo di fondamentale importanza ai fini della piena realizzazione dei principi di efficienza ed efficacia connaturati al nuovo modello gestionale.

Con riguardo alle procedure di selezione ed ai criteri di aggiudicazione, la maggioranza delle Regioni ha optato per le procedure contemplate dall' art. 12 del d.lgs. 158/95 di recepimento della direttiva comunitaria n. 93/38 inerente agli appalti nei c.d. settori esclusi e per l'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, che consente di dare rilievo a componenti dell'offerta ulteriori rispetto al mero fattore prezzo [qualità, soluzioni tecnico-organizzative innovative].

In sede di prima attuazione occorre tuttavia una certa cautela al fine, da un lato, evitare di creare ingiustificati sbarramenti nell'accesso alle gare con il rischio di vanificarne gli esiti, e, dall'altro, fissare i presupposti per la individuazione di un contraente affidabile a garanzia dell' andamento fisiologico della fase esecutiva della prestazione.

Fra le realtà che hanno già sperimentato il ricorso alle gare, vale ricordare l'esperienza del Friuli Venezia-Giulia che ha richiesto nei bandi l'indicazione di una dotazione minima di personale tecnico incaricato delle verifiche di qualità.

Sotto altro profilo, è bene evidenziare come le prescrizioni dei bandi e dei capitolati siano determinanti per la compiuta definizione dell'oggetto del contratto, del corretto riparto dei rischi contrattuali, della definizione del corrispettivo in ragione dei costi dei fattori produttivi. Tale problematica non appare, tuttavia, adeguatamente affrontata nelle singole realtà regionali.

In coerenza con la necessità di migliorare la qualità del servizio offerto alla collettività, nel corso dell'esercizio 2000, a fronte della gestione residuale degli interventi già iniziati e in via di completamento, si rileva il concreto avvio del programma di investimenti nel settore del trasporto pubblico locale previsto dalla legge n. 194 del 1998 "Interventi nel settore dei trasporti" e finanziato anche negli esercizi successivi.

A seguito dei previsti contributi statali, le Regioni hanno avviato investimenti per oltre 1.545 miliardi approvando il relativo programma che, tuttavia, appare in avanzato stato di attuazione solo in alcune regioni nelle quali più consistente appare il volume dei pagamenti.

Risorse idriche - Il settore e con esso l'assetto idrogeologico, in linea con quanto stabilito dall'Agenda 21, sono stati interessati da un incisivo processo di

riorganizzazione, con l'obiettivo di attuare sistemi di gestione delle risorse idriche non solo "sostenibili", ma soprattutto compatibili con la conformazione naturale del territorio. Di qui la sollecitazione al superamento delle gestioni locali spesso in economia [mediante la costituzione di ambiti territoriali di riferimento Ambiti Territoriali Ottimali – ATO] e una riorganizzazione industriale del servizio idrico, in modo integrato, destinata a riflettersi sullo stesso regime tariffario da rendere funzionale sia con il rispetto dell'equilibrio economico-finanziario di gestione, sia con la garanzia di efficienza e affidabilità del servizio [legge 36/'94].

Il recepimento regionale di tali indirizzi ha portato alla individuazione di 89 ATO [a fronte dei circa 8100 soggetti che operano nel settore] dei quali ne risultano insediati 48, pari al 54% rispetto al totale, distribuiti in undici Regioni.

Fra gli ATO insediati, la forma associativa prevalente è quella del consorzio [art. 31, d.lgs. 267/2000] specie al Centro Italia, dove tutti gli ATO, ad eccezione di quelli della Regione Lazio, hanno assunto la forma di consorzio. Prevalente al Nord la forma associativa regolata da convenzione [art. 30, d.lgs. 267/2000].

Il 28% degli ATO ha terminato la fase di ricognizione delle opere di acquedotto, fognatura e depurazione prevista della legge Galli [art.11, comma 3], essenziale per la stesura dei piani di ambito e per la programmazione degli interventi. Tant'è che solo in 12 casi si rileva l'elaborazione completa dei Piani di Ambito. Il che è avvenuto in Toscana, unica Regione che ha terminato le procedure (6 piani), seguita dal Lazio che vede redatti 4 piani su 5, dal Veneto 1 su 8 e dalla Campania 1 su 4. Minore è invece il numero dei piani già approvati dagli organi assembleari degli ATO [in Veneto e Campania, 3 in Toscana e 2 nel Lazio].

Prevale nella gestione del servizio idrico l'affidamento diretto a società per azioni con partecipazione maggioritaria di capitale pubblico locale, mentre solo l'ATO di Frosinone (Lazio) ha optato per la concessione a terzi. Una linea, del resto, favorita dalla disciplina più recente [art. 35, finanziaria 2002]

Agricoltura - Il settore è stato interessato nel corso dell'anno 2000 da importanti novità sia sul piano dell'attuazione della Politica Agricola Comunitaria (PAC) che sul piano della normativa nazionale e regionale.

In ambito comunitario, l'attività prevalente da parte degli Stati Membri è consistita nell'attuazione dei regolamenti applicativi delle riforme introdotte con Agenda 2000 che costituiscono nel loro insieme il quadro giuridico di riferimento della programmazione 2000-2006. Le novità più importanti, introdotte in materia di interventi strutturali a favore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale, hanno riguardato le modalità attuative dei finanziamenti, differenziate a seconda che si tratti di aree obiettivo o fuori obiettivo.

Intensa l'attività di negoziazione fra le Amministrazioni regionali e la Commissione Europea in vista dell'approvazione dei numerosi programmi proposti nell'ambito dei PRS e dei POR, per i quali la scelta degli interventi cofinanziabili con fondi FEOGA si è basata sui fabbisogni individuati a livello regionale.

Per quanto concerne la politica dei mercati l'attività legislativa comunitaria è stata rivolta essenzialmente all'attuazione dei regolamenti di riforma dell'organizzazione comune dei mercati (OCM), in particolare nei settori dei seminativi, del vino e delle carni bovine.

Fra le novità principali introdotte da Agenda 2000 il cosiddetto "Regolamento orizzontale" che prevede l'applicazione di criteri di eco-condizionalità degli aiuti diretti della PAC.

Il quadro delle risorse finanziarie comunitarie, con riferimento al periodo considerato, si attaglia in modo coerente alle linee evolutive della PAC, sia nel senso del prospettato ampliamento dell'Unione Europea, sia nel senso di una tendenza sempre più spiccata degli interventi a privilegiare la qualità delle produzioni sulla quantità e ad incentivare le produzioni eco-compatibili .

A livello di normativa nazionale, la riforma del titolo V° della costituzione ha ribaltato il criterio di riparto delle competenze fra Stato e Regioni, confermando la materia agricola competenza esclusiva regionale. Novità di rilievo anche la legge di orientamento in agricoltura, attuativa della delega contenuta nella l. 5 marzo 2001 n.57, finalizzata all'ammodernamento dei settori: agricoltura, pesca e foreste .

La neo istituita Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura che è subentrata in tutti i rapporti attivi e passivi già facenti capo all'AIMA, ha subito ulteriori modifiche strutturali in forza del d.lgs.n.188/2000, con il quale si prevede la creazione al suo interno di due distinte strutture preposte alle funzioni di organismo pagatore .

Alcune Regioni hanno adottato, in attuazione del d.lgs.n.165/1999, provvedimenti specifici per l'individuazione nel loro ambito degli organismi pagatori omologhi dell'AGEA. [ARBEA in Basilicata, AGREA in Emilia Romagna,ARTEA in Toscana].

La Legge Finanziaria 2001 ha previsto una serie di interventi strutturali per fronteggiare le crisi verificatesi in alcuni settori specifici, oltre ad interventi di promozione delle produzioni di qualità ed eco-compatibili, nonché una serie di agevolazioni fiscali a favore dell'imprenditoria giovanile in agricoltura ed a favore dei lavoratori agricoli che operino in zone montane o svantaggiate.

Sono proseguite le azioni finalizzate ad estendere la programmazione negoziata anche ai settori dell'agricoltura e della pesca, attraverso l'attuazione dei Patti territoriali specializzati.

Alla luce dell'esito positivo della passata gestione 1996/98, è stato previsto, ai sensi della l. n.499/1999, un nuovo ciclo di programmi interregionali per il triennio 2000/2002, riferiti agli otto settori specificamente individuati dal DPAAF . Tali programmi per la loro complementarietà e la loro funzione di raccordo fra la programmazione comunitaria, quella nazionale e quella regionale rappresentano un'opportunità per il sistema agricolo regionale di beneficiare di risorse aggiuntive.

Le Regioni sono state impegnate nella riorganizzazione della materia agricola alla luce del nuovo assetto distributivo delle competenze istituzionali, avviando il processo di trasferimento di funzioni e compiti, in chiave federalista, ai diversi livelli di governo locale.

Alcuni settori, in particolare, hanno formato oggetto dell'attività di produzione normativa delle Regioni, fra i quali: la valorizzazione delle produzioni tipiche e di qualità, l'agriturismo e la tutela dei consumatori, la programmazione dello sviluppo agricolo, il sostegno alle aziende agricole e gli interventi a favore dell'associazionismo e della cooperazione.

Formazione professionale e mercato del lavoro - Il processo avviato con la legge 59 del 1997, tramite l'attuazione datane con il d.lgs.23 dicembre 1997 n. 469, ha consentito di ricongiungere le competenze in materia di formazione professionale a quelle sin qui separate delle politiche del lavoro.

Il d.lgs. 469 ha trasferito alle Regioni e agli enti locali funzioni e compiti amministrativi relativamente al collocamento e alla gestione del mercato del lavoro.

Il trasferimento e la regionalizzazione dei sevizi per l'impiego ha determinato una profonda trasformazione di sistema in direzione di deciso superamento della concezione tradizionale di collocamento per assumere il ruolo nuovo di erogazione di servizi per il lavoro, la formazione, l'orientamento.

Nella politica di sviluppo dell'occupazione, la formazione diviene cerniera fondamentale per consentire ricadute essenziali alla creazione di presupposti di raccordo domanda-offerta di lavoro. Un compito nuovo, dianzi inesistente, originato dall'interazione fra servizi per l'impiego, formazione, politiche e servizi per il lavoro congiuntamente raccordati nelle nuove complesse competenze assegnate alle Regioni e al sistema delle autonomie. In questo quadro la formazione assume il ruolo di strumento di sostegno alle politiche attive dell'occupazione e dello sviluppo.

Principale effetto del nuovo assetto è il venir meno del monopolio pubblico del collocamento del resto già decretato con il Patto per il lavoro del settembre 1996 con il quale Governo e parti sociali convennero sull'apertura ai privati. Per quel che concerne la gestione dei servizi per l'impiego, è stato privilegiato il versante provinciale. Spettano invece alle Regioni funzioni di programmazione, indirizzo e coordinamento.

A livello amministrativo, la riforma è stata generalmente recepita da quasi tutte le Regioni a statuto ordinario

Il confronto interregionale mette tuttavia in chiaro la variabilità regionale quanto a servizi realmente offerti e l'efficacia di risposta rispetto ai bisogni territoriali in materia di occupazione e mercato del lavoro. Da un punto di vista operativo e con riferimento ai servizi realmente attivati, le Regioni del Centro-Nord mostrano buone *performance* a fronte di un evidente ritardo del meridione specie con riguardo al livello qualitativo Ciò vale in primo luogo per il sevizio orientamento ove la poca efficienza del Sud si scontra con una esigenza di risposta resa palese dall'elevato numero di iscritti ai servizi per l'impiego in coerenza con l'elevato tasso di disoccupazione.

Una risposta a queste difficoltà tenta di offrirla il lo schema di d.lgs per la riforma del collocamento in una linea di apertura alla concorrenza con soggetti privati

In attuazione del decentramento amministrativo sono state erogate alle Regioni risorse complessivamente pari, a partire dall'anno 2000 e sino al marzo 2002, a 113 miliardi, la maggior parte delle quali risulta assorbita da Campania, Puglia, Lazio, Calabria e Lombardia.

Il d.lgs. 112/1998 ha pure previsto il trasferimento alle Regioni delle competenze dianzi spettanti agli istituti d'istruzione professionale dipendenti dal Ministero della pubblica istruzione. Questi istituti trasformati in enti regionali rientrano nelle nuove competenze delle Regioni cui sono attribuiti compiti di istruzione, vigilanza indirizzo e finanziamento.

Sul piano gestionale la spesa per la formazione espone nell'anno 1999 pagamenti complessivi di cassa per 1.902 miliardi, pari circa a un terzo della massa spendibile.

La capacità di spesa nell'anno 2000 conferma i dati dell'anno precedente [33,4%]. Differenze si riscontrano nel confronto interregionale. Le Regioni del Nord mostrano in genere le *performances* migliori e incrementano nell'ultimo esercizio l'entità dei pagamenti a fronte della massa spendibile [Emilia Romagna passa dal 40,78% del 1999 al 63,28% del 2000]. Viceversa le Regioni del Centro e del Sud espongono nel 2000 una sensibile riduzione di capacità di spesa con l'eccezioni del Lazio [44,53%] e della Basilicata [43,2%]. Migliora, rispetto all'anno 1999, l'indice della velocità di cassa [42,8%>39,3%]. Le Regioni del Nord presentano una velocità di cassa elevata con punte in Lombardia [65,8%] e Piemonte [64,6%]; inferiori gli indici al Centro e soprattutto del Sud.

RELAZIONE

PARTE I^

IL COMPARTO REGIONALE E GLI EQUILIBRI DI FINANZA PUBBLICA

1. Il comparto regionale nel quadro degli obiettivi di finanza pubblica

2. L'impatto del comparto regionale sul fabbisogno di cassa del settore statale. Anni 1997-2001

3. I conti regionali e il SEC '95

3.1. Consuntivi regionali e scadenze europee

3.2. La rappresentazione della finanza regionale: contabilità finanziaria e contabilità nazionale

3.3. Il passaggio dai consuntivi ai conti economici regionali

4. Liquidità regionale e sistema di tesoreria unica. Le giacenze degli anni 1997-2001

5. Il patto di stabilità interno: A) nuove regole per il 2002, ripiani e integrazioni in sanità per gli anni 2000 e 2001. Considerazioni sulla copertura finanziaria

5.1. Segue: B) gli impegni assunti con l'accordo dell'8 agosto 2001 e la sanzione per l'inadempimento

5.2. Segue: C) i risultati dell'anno 2001

1. Il comparto regionale nel quadro degli obiettivi di finanza pubblica

I conti della amministrazioni pubbliche hanno chiuso il 2001 con un indebitamento netto di 34.105 miliardi di lire [17.614 milioni €] pari ad un rapporto *deficit*/PIL dell'1,4%.

Con i dati pubblicati nel marzo scorso, l'ISTAT rivede al rialzo i valori indicati dal programma di stabilità [aggiornamento di novembre 2001] segnalando uno scostamento dello 0,3% nel 2001. Rivisto anche l'esito riferibile al 2000 che passa dal 1,5% al 1,7% del PIL e tiene conto di alcuni dati di spesa riferiti, oltre che ai redditi da lavoro dipendente e ai consumi intermedi, soprattutto all'evoluzione della spesa degli enti decentrati.

L'aggiornamento delle previsioni per il 2002, da parte del Ministero dell'economia e delle finanze [*Relazione sull'andamento dell'economia nel 2001*], mette a sua volta in chiaro i risultati riferibili all'anno 2001, evidenziando come sull'incremento della spesa corrente di tale anno abbia influito la forte crescita registrata dalle prestazioni in natura [9,9%], da imputare prevalentemente alle erogazioni per l'assistenza sanitaria. Tale andamento riflette tuttavia anche il trascinamento della maggiore spesa evidenziatasi a carico del settore nella revisione del consuntivo 2000.

Con riguardo alla spesa sanitaria, la premessa alla *Relazione sul fabbisogno di cassa* dell'aprile scorso prende atto del superamento, per circa 5.550-6000 miliardi di lire [3.000 milioni €], dei valori assunti nell'accordo Governo-Regioni dell'agosto 2001, ma sembra escludere effetti di trascinamento sul 2002 a fronte degli obblighi assunti dalle Regioni a riguardo delle esigenze di copertura. Da dire tuttavia - come meglio precisato nel prosieguo di questa relazione - che gli impegni assunti con gli accordi Governo-Regioni hanno fatto riferimento a stime non confermate dagli esiti di consuntivo 2000 e già smentite dai dati di preconsuntivo 2001. Il disavanzo di 7.200 miliardi per il 2000 e il fabbisogno di 138.000 miliardi per il 2001, non si confermano attendibili e vanno rivisti, rispettivamente, in circa 10.000 miliardi e oltre 142.000 miliardi.

Va inoltre considerato che l'onere assunto a carico del bilancio dello Stato, sia per la quota di ripiano 2000 sia per l'integrazione al fabbisogno 2001, è iscritto in tabella B della finanziaria 2002, malgrado si tratti di ripiani di spesa corrente.

2. L'impatto del comparto regionale sul fabbisogno di cassa del settore statale. Anni 1997-2001

Nell'anno 2001 il fabbisogno del settore statale ha registrato il risultato di 55.089 miliardi di lire [28.451 milioni €], superiore per 5.954 miliardi [3.075 milioni €] a quello del 2000. Non migliore il dato di indebitamento netto, pari – come detto - a 34.105 miliardi di lire [17.614 milioni €] che solo grazie alle stime riviste al rialzo per il 2000, mostra una crescita di 8.300 miliardi di lire [4.300 milioni di €], nella definizione che, peraltro, esclude importanti fattori che hanno invece incidenza sul fabbisogno finanziario e di cassa del settore statale.

L'impatto del comparto regionale sul fabbisogno di cassa del settore statale si misura in termini di risorse assorbite dal bilancio dello Stato e da enti esterni al settore nonchè dalle liquidità di tesoreria quale saldo fra versamenti e prelevamenti. Per altro verso, tali risorse rappresentano la copertura al fabbisogno di cassa delle Regioni al netto delle entrate proprie, fra le quali figura l'accisa benzina ma non l'IRAP, l'IRPEF, l'IVA.

Il fabbisogno consolidato del comparto Regioni comprensivo della sanità, se misurato in termini di copertura, è quindi il risultato del saldo complessivo tra aumenti e diminuzioni dei conti correnti di tesoreria unica, cui va aggiunto l'importo dei finanziamenti esterni.

Di qui lo stretto collegamento fra le esigenze di cassa del comparto regionale e i risultati di fabbisogno del settore statale e l'influenza esercitata altresì sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche.

L'analisi di tali risultati permette una prima valutazione sull'andamento dei flussi di cassa riferibili al comparto medesimo, con speciale riguardo ai risultati dell'anno 2001 e nel confronto con gli andamenti degli esercizi precedenti.

Tali aspetti sono rappresentati nella seguente tabella dalla quale è possibile cogliere elementi conoscitivi sui risultati di una strategia che ha perseguito l'obiettivo di contenimento della spesa, specie di quella corrente, in termini di contributo richiesto anche al comparto regionale a favore degli impegni assunti dal nostro paese con il Patto di stabilità e crescita [su questi aspetti, v. il seguente paragrafo n. 4].

TAB 1/REG

FABBISOGNO DEL COMPARTO REGIONALE - COPERTURA
1997 -2001

(in miliardi di lire)

	TOTALE REGIONI					TOTALE REGIONI S.O.				
	1997	1998	1999	2000	2001	1997	1998	1999	2000	2001
A. Gestione di bilancio (a+b+c+d)	**33.462**	**66.201**	**108.712**	**96.616**	**115.608**	**20.138**	**46.450**	**85.420**	**71.629**	**91.402**
a. Regioni altro trasf. Correnti	16.663	26.786	21.238	32.031	71.003	4.616	10.261	4.697	12.513	50.295
b. Regioni trasf. C/capitale	1.514	5.297	6.227	6.017	12.155	1.238	4.228	5.037	4.845	10.032
c. trasferimenti FSN	10.285	31.237	75.927	57.568	25.450	9.612	29.466	70.737	53.309	24.525
d. ripiani disavanzi sanità (l. 21/97)	5.000	2.880	5.320	1.000	7.000	4.672	2.494	4.949	962	6.551
B. Contributi sanitari e altro (a+b+c+d)	**51.500**	**17.406**	**1.647**	**21**	**7.321**	**44.944**	**15.171**	**1.469**	**19**	**5.659**
a. Inps	31.401	7.612	1.521	0	0	27.565	6.694	1.360	0	0
b. giroconto	17.825	9.554	126	21	0	15.444	8.271	109	19	0
c. fs	587	75	0	0	0	502	64	0	0	0
d. altro/Ed. agevolata L.112/98 art.61 (per il 2001)	1.687	166	0	0	7.321	1.432	141	0	0	5.659
C. Irap (a+b)	**0**	**29.325**	**35.752**	**61.026**	**59.059**	**0**	**25.680**	**31.277**	**54.263**	**52.389**
a. Irap pubblica	0	10.554	13.330	13.351	15.526		8.679	10.926	11.013	12.755
b. Irap privata	0	18.771	22.422	47.675	43.533		17.001	20.351	43.250	39.634
D. Addizionale Irpef	**0**	**145**	**4.701**	**4.876**	**8.917**		**126**	**4.124**	**4.284**	**7.845**
E. Risorse Cee (a+b)	**5.210**	**6.097**	**7.119**	**7.976**	**8.710**	**3.858**	**4.726**	**5.727**	**6.477**	**7.018**
a. risorse Cee	3.227	3.502	3.732	4.577	5.045	2.205	2.557	2.907	3.496	4.070
b. risorse cofinanz. nazionale	1.983	2.596	3.387	3.399	3.665	1.653	2.169	2.820	2.981	2.949
F. Mutui pregressi sanità	**800**	**1.502**	**1.500**	**0**	**0**	**688**	**1.060**	**1.500**	**0**	**0**
G. Sospesi di tesoreria (b-a+d-c)	**22.311**	**28.000**	**-28.584**	**5.904**	**9.980**	**21.639**	**24.298**	**-25.873**	**6.106**	**7.417**
a. rimborsi sanità	29.220	62.257	121.409	75.927	43.429	26.327	58.017	111.013	69.721	41.410
b. anticip.concesse - sanità	51.719	91.908	92.825	81.831	53.409	48.154	83.966	85.140	75.827	48.827
c. rimborsi - fondo perequativo	1.876	1.651	0	0	0	1.876	1.651	0	0	0
d. anticip.concesse - fondo pereq.	1.688	0	0	0	0	1.688	0	0	0	0
H. Totale finanziamenti esterni (A+B+C+D+E+F+G)	**113.283**	**148.677**	**130.847**	**176.419**	**209.595**	**91.267**	**117.511**	**103.644**	**142.778**	**171.731**

segue pag ==>

segue TAB 1/REG

	TOTALE REGIONI					TOTALE REGIONI S.O.				
	1997	1998	1999	2000	2001	1997	1998	1999	2000	2001
J. Tesoreria (J=a+b+c+d+e)	**-15.840**	**9.837**	**-13.236**	**17.524**	**20.537**	**-11.127**	**8.326**	**-8.728**	**16.954**	**19.593**
a. Sanità - Usl (I+II)	**-2.557**	**-751**	**-2.498**	**-1.668**	**-436**	**-2.882**	**-770**	**-2.541**	**-1.172**	**-292**
I. Sanità - Usl gestione ordinaria (1-2+3-4+5-6)	**-4.039**	**-804**	**-1.876**	**-1.459**	**-397**	**-4.126**	**-852**	**-1.971**	**-994**	**-230**
1 DGT Usl entrate 20006	81.781	92.995	97.187	107.817	26.927	73.640	84.937	89.272	98.812	16.578
2. DGT Usl uscite 20006	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3. DGT conto di debito entrate	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4. DGT conto di debito uscite	81.781	92.995	97.187	107.817	26.927	73.640	84.937	89.272	98.812	16.578
5. Usl entrate	101.256	114.581	124.850	135.387	161.633	86.906	100.867	109.927	120.324	144.261
6. Usl uscite	105.295	115.386	126.726	136.846	162.031	91.032	101.719	111.898	121.319	144.490
II. Sanità - usl gestione liquidatoria (1-2+3-4+5-6)	**1.482**	**54**	**-622**	**-209**	**-39**	**1.244**	**81**	**-570**	**-178**	**-62**
1 DGT Usl entrate 20011	3.657	2.148	1.126	74	0	3.329	1.801	1.099	74	0
2. DGT Usl uscite 20011	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3. DGT conto di debito entrate	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4. DGT conto di debito uscite	3.657	2.148	1.126	74	0	3.329	1.801	1.099	74	0
5. Usl entrate	5.134	3.829	1.838	891	1.267	4.646	2.951	1.675	699	1.066
6. Usl uscite	3.652	3.775	2.460	1.100	1.306	3.402	2.870	2.245	877	1.129
b. Sanità Regioni (1-2+3-4)	**-4.459**	**4.424**	**-6.118**	**-15.046**	**6.347**	**-3.184**	**3.208**	**-4.504**	**-13.666**	**5.516**
1. Regioni sanità entrate	116.271	164.913	212.474	173.038	71.016	105.223	150.264	194.323	157.870	56.945
2. Regioni sanità uscite	122.077	160.310	220.765	185.050	64.431	109.753	146.674	200.953	168.629	51.251
3. Regioni sanità disavanzi Usl entrate	5.261	2.910	5.782	1.971	449	4.934	2.524	5.411	1.933	6
4. Regioni sanità disavanzi Usl uscite	3.915	3.090	3.609	5.005	686	3.588	2.906	3.286	4.839	184
c. Irap (1-2+3-4)	**0**	**5.641**	**-1.787**	**31.537**	**-1.933**	**0**	**4.676**	**-1.498**	**29.225**	**-2.198**
1. Irap pubblica entrate cc	0	10.554	13.330	13.351	15.526		8.679	10.926	11.013	12.755
2.a Irap pubblica uscite conti ordinari	0	4	4	4	2		4	4	3	2
2.b Irap pubblica uscite conti sanità		9.434	13.339	13.281	7.986		7.735	10.930	10.978	5.896
3. Irap privata entrate cc	0	21.309	33.479	57.634	44.575		19.262	30.413	52.244	40.499
4.a Irap privata uscite conto ordinario	0	3.090	3.761	3.354	2		2.813	3.191	2.961	0
4.b Irap privata uscite conto sanità		13.693	23.627	15.726	53.002		12.713	21.501	13.661	48.689
4.c Irap privata uscite Stato-erario			7.864	7.084	1.043			7.210	6.429	865
d. Addizionale Irpef (1-2)	**0**	**22**	**107**	**519**	**6.192**	**0**	**19**	**90**	**461**	**5.914**
1. addizionale Irpef entrate cc	0	145	4.701	4.876	8.917		126	4.124	4.284	7.845
2. addizionale Irpef uscite cc	0	123	4.595	4.357	2.726		107	4.034	3.823	1.931
e. Regioni altro (1-2+3-4+5-6)	**-8.823**	**500**	**-2.941**	**2.182**	**10.368**	**-5.060**	**1.194**	**-275**	**2.106**	**10.654**
1. Regioni ordinari entrate	28.007	41.391	35.608	43.897	22.595	19.830	27.497	22.648	28.429	4.999
2. Regioni ordinari uscite	37.718	40.692	37.801	43.112	29.813	25.520	26.272	22.421	27.698	12.309
3. Regioni risorse Cee entrate	5.206	5.945	6.974	7.764	9.295	3.856	4.584	5.599	6.274	6.889
4. Regioni risorse Cee uscite	4.158	6.009	7.593	6.209	8.911	3.106	4.558	6.103	4.845	6.352
5. Regioni altro entrate	0	27	3	18	20	0	0	1	1	3
6. Regioni altro uscite	160	162	131	175	240	120	57	0	55	0
7. Regioni CTU entrate					154.846					154.846
8. Regioni CTU uscite					137.423					137.423
Effetto sul fabbisogno (H-J)	**129.122**	**138.839**	**144.084**	**158.896**	**189.058**	**102.394**	**109.185**	**112.372**	**125.824**	**152.138**

FONTE: Ministero dell'economia e delle finanze

L'esame dei dati consente una prima rilevazione sui risultati dell'anno 2001: la copertura del fabbisogno regionale [RSS+RSO]; mostra una crescita, rispetto all'anno precedente, di 30.162 miliardi di lire, corrispondente ad una evoluzione percentuale del 19%, ancor più elevata di quella registrata nel 2000 [+ 10,3%].

A influire su tale risultato è soprattutto il comparto delle Regioni a statuto ordinario [RSO] con un incremento percentuale del fabbisogno 2001 pari al 20,9% rispetto all'anno 2000 [+26.314 mld-lire in v.a.]. L'indicato tasso percentuale si distanzia di notevole misura dal *trend* degli anni precedenti [+ 10,3% nel 2000, + 2,9% nel '99; +6,6% nel '98; +6,8% nel '97]. L'omologo dato, per le Regioni a statuto speciale [RSS], segna una percentuale di incremento pari a 11,6%, anch'esso in crescita rispetto al 1999 [6,9%] e al 1998 [10,9%].

Il maggiore impatto sul 2001, da parte delle RSO, è attribuibile soprattutto alla gestione della sanità e, sebbene in misura minore, ai trasferimenti dal bilancio dello Stato disposti in attuazione del d.lgs. 112 /'98. Per quanto riguarda la sanità, vi hanno specialmente contribuito: *i*) la rideterminazione del fabbisogno sanitario 2001 a seguito dell'accordo 3 agosto 2000 [circa 4.000 miliardi di lire per le RSO]; *ii*) la prima *trance* di ripiani previsti con il citato accordo del 3 agosto, pari a 7.000 miliardi [in finanziaria 2001, Tab A, Ministero della salute].

Il finanziamento del federalismo amministrativo ha comportato per le RSO l'erogazione da parte del bilancio dello Stato di 5.652 miliardi [cap 3980 e cap. 8755]. Ulteriori 3.436 miliardi rappresentano il tiraggio, da parte delle Regioni, di risorse destinate alle aree depresse, conseguente alla forte accelerazione dei pagamenti concentrati nel quarto trimestre dell'anno e coincidenti con la chiusura del Programma comunitario-QCS 1994-1999.

Escluse tali voci, pari a complessivi 20.088 miliardi di lire, il risultato 2001 si ridimensiona nella fisiologia della serie storica con un incremento di circa 6.000 miliardi rispetto all'anno precedente [+4,8%].

Per quanto riguarda singole voci di copertura al fabbisogno RSO, rilevante peso percentuale, a partire dal 1998, rivestono i flussi relativi all'IRAP[1], pari nel 2001 a

[1] Il Tesoro nella ricostruzione dei conti del settore statale continua a includere l'IRAP fra i trasferimenti per esigenze di omogeneità di serie storiche.

complessivi 52.389 miliardi, la cui crescita maggiore è stata nell'anno 2000 [+22.986 miliardi]. Quanto all'IRPEF, i valori si mantengono sostanzialmente corrispondenti all'anno precedente con una crescita per le RSO di 371 miliardi. Aumentano altresì, nell'ultimo anno considerato, sia le risorse CEE [+589 per le RSO], sia – ma in minore misura - i cofinanziamenti nazionali [+161 mld].

Nella composizione dei finanziamenti esterni figurano altresì i sospesi di tesoreria cui affluiscono le anticipazioni per la sanità; i relativi rimborsi, dimensionati in senso inversamente proporzionale ai pagamenti da bilancio e ai finanziamenti per IVA [ex FSN], IRPEF e IRAP, determinano i relativi saldi, costituenti essi stessi un meccanismo di finanziamento sotto linea.

Da notare, a riguardo, come il complesso delle risorse riferite ai trasferimenti per FSN, contributi sanitari, IRAP, IRPEF e saldo attivo dei sospesi di tesoreria assecondi annualmente l'importo fissato per il finanziamento della sanità ivi comprese le relative integrazioni.

In sostanza, a motivo 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 fisiologico esito nell'anno di riferimento con sollievo del bilancio statale per quanto non trasferito ai conti ordinari regionali e in tale misura trattenuto dalle Regioni in conto anticipazione. Va solo notato che per le Regioni l'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 1997-2001 con distinta considerazione per le Regioni a statuto ordinario e speciale.

TAB 2/REG

EFFETTO SUL FABBISOGNO DI CASSA

ANNI 1997 - 2001

(in miliardi di lire)

AMMINISTRAZIONI	1997	1998	*Variaz. %*	1999	*Variaz. %*	2000	*Variaz. %*	2001	*Variaz. %*
Piemonte	9.050	10.003	*10,54*	10.554	*5,50*	11.799	*11,80*	13.444	*13,94*
Lombardia	17.646	18.697	*5,95*	20.801	*11,26*	22.533	*8,32*	26.481	*17,52*
Veneto	8.860	8.991	*1,49*	9.527	*5,96*	10.667	*11,96*	12.473	*16,93*
Liguria	3.741	4.042	*8,05*	4.030	*-0,31*	4.566	*13,31*	5.811	*27,27*
Emilia Romagna	8.061	8.766	*8,74*	8.585	*-2,06*	10.929	*27,30*	12.947	*18,46*
Toscana	7.204	7.953	*10,40*	7.747	*-2,60*	9.245	*19,34*	10.549	*14,11*
Marche	3.112	3.342	*7,38*	3.300	*-1,26*	3.921	*18,81*	4.698	*19,83*
Umbria	1.927	1.930	*0,18*	2.319	*20,14*	2.698	*16,34*	3.158	*17,04*
Lazio	10.898	12.046	*10,53*	10.812	*-10,24*	13.395	*23,89*	16.932	*26,40*
Abruzzo	2.865	2.950	*2,98*	3.128	*6,02*	3.361	*7,44*	4.247	*26,38*
Molise	873	959	*9,82*	1.012	*5,57*	1.123	*11,00*	1.395	*24,18*
Campania	12.457	13.211	*6,05*	14.158	*7,17*	14.504	*2,44*	17.883	*23,30*
Basilicata	1.616	1.746	*8,07*	1.997	*14,35*	1.963	*-1,69*	2.570	*30,94*
Puglia	8.726	9.117	*4,48*	9.268	*1,66*	9.052	*-2,33*	11.896	*31,42*
Calabria	5.358	5.431	*1,34*	5.135	*-5,45*	6.069	*18,19*	7.660	*26,23*
TOTALE R.S.O.	***102.394***	***109.185***	***6,63***	***112.372***	***2,92***	***125.824***	***11,97***	***152.144***	***20,92***
Val d'Aosta	1.451	1.337	*-7,89*	1.518	*13,54*	1.499	*-1,22*	1.775	*18,38*
Trentino Alto Adige (1)	436	491	*12,57*	431	*-12,16*	563	*30,59*	442	*-21,47*
Provincia autonoma di Trento (1)	3.943	4.703	*19,27*	5.106	*8,56*	4.870	*-4,62*	5.678	*16,60*
Provincia autonoma di Bolzano (1)	4.595	5.172	*12,57*	5.583	*7,95*	6.094	*9,16*	6.950	*14,04*
Friuli Venezia Giulia (1)(2)	5.269	4.511	*-14,39*	5.429	*20,35*	5.332	*-1,79*	6.065	*13,75*
Sicilia	5.247	6.890	*31,32*	6.850	*-0,57*	7.784	*13,64*	7.866	*1,05*
Sardegna	5.788	6.551	*13,19*	6.794	*3,71*	6.929	*1,98*	8.138	*17,44*
TOTALE R.S.S.	***26.729***	***29.655***	***10,95***	***31.712***	***6,94***	***33.072***	***4,29***	***36.914***	***11,62***
TOTALE REGIONI	**129.122**	**138.839**	***7,53***	**144.084**	***3,78***	**158.896**	***10,28***	**189.058**	***18,98***

FONTE: Ministero dell'economia e delle finanze

(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

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

Prima osservazione – come già detto – è nel consistente tasso di crescita del fabbisogno 2001, il cui valore assoluto supera di oltre 30.000 miliardi di lire l'omologo dato dell'anno precedente [+19%]. Le Regioni a statuto ordinario vi contribuiscono – come già detto – per oltre 26.000 miliardi con una crescita percentualmente del 20,9% rispetto all'anno 2000.

L'esito delle RSO mette a confronto situazioni differenziate ove degno di nota è l'esito in generale più virtuoso delle Regioni del Nord [Piemonte, Veneto, Lombardia, Emilia Romagna] e di alcune Regioni del Centro [Marche e Umbria], i cui risultati si collocano al di sotto della media riferita alle RSO. Sopra media, oltre Liguria [+27,3%], Lazio [+26,4%] e Abruzzo [+26,4%], tutto il Sud, ove alcune Regioni segnano le punte più elevate [Puglia +31,4% – Basilicata +30,9% - Calabria +26,2% – Campania +23,3%]. Da osservare, tuttavia, che queste quattro Regioni del Sud hanno esercitato un forte tiraggio sui fondi strutturali e i cofinanziamenti, in coincidenza con la chiusura del Programma comunitario 1994-1999. Rispetto al totale riferibile alle RSO [3.436 mld-lire] le erogazioni a favore delle suddette Regioni per programmi comunitari è stato di 3.094 miliardi [775 - 505 - 815 - 999 mld-lire].

Una analisi sulle singole poste di copertura dei fabbisogni regionali mette in evidenza alcuni aspetti degni di segnalazione. Così per la Campania, che vede aumentare nel 2001 i finanziamenti esterni [da bilancio Stato o da altro] di 7.679 miliardi, incremento che è il più elevato rispetto a tutte le altre Regioni e nella cui composizione rientrano: *i*) il nuovo finanziamento ex d.lgs. 112/'98 per l'edilizia agevolata [+1.056 mld]; *ii*) maggiori trasferimenti di fondi CEE [+ 999 mld]; *iii*) assegnazione quota spettante IVA e fondo perequativo che a fronte delle diminuzioni per FSN assicura un vantaggio finanziario nel 2001 di oltre 2.500 miliardi; *vi*) i sospesi di tesoreria che, con 1.600 miliardi di supero rispetto all'anno precedente, formano buona parte della cifra totale. A fronte della quale il miglioramento in termini di impatto complessivo è originato dal risultato dei movimenti di tesoreria con minore uscita di fondi rispetto a quanto affluito nell'anno per 3.702. Se, grazie a ciò, l'impatto sul fabbisogno del settore statale di altrettanto si riduce, resta tuttavia l'elevato importo

di finanziamenti esterni a fronte di minori utilizzazioni che depongono per una probabile frustrazione di compiti di sviluppo.

Situazione inversa quella della Lombardia che vede diminuiti nel 2001 i trasferimenti esterni di 2.393 miliardi, ma assorbe i fondi transitati in tesoreria il cui saldo ascende a 109 miliardi rispetto ai 6.450 miliardi del 2000; il che depone per una forte effervescenza dei ritmi di spesa, trainati anche da esigenze di sistemazioni finanziarie in sanità.

Simile a quella della Campania è invece la situazione della Puglia i cui finanziamenti esterni superano nel 2001 di 7.926 miliardi quanto ricevuto nel 2000, a comporre i quali influiscono sospesi di tesoreria con un incremento rispetto al 2000 di 3.700 miliardi, mentre resta rilevante il mancato tiraggio sulla tesoreria che si riflette sull'elevato importo delle giacenze [oltre 3.000 mld; v. TAB 2/REG].

Anche il Lazio incrementa i finanziamenti esterni per 4.227 miliardi, di cui ben 1.019 per edilizia agevolata ex 112/'98 e maggiori sospesi per oltre 800 miliardi, con una giacenza di tesoreria di oltre 2.000 miliardi [v. *infra,* parag. 4.].

Va infine notato come l'incidenza sul fabbisogno delle assegnazioni per edilizia agevolata sia riferibile specialmente a Lazio e Campania che, del finanziamento riservato alle RSO [5.695 mld], hanno assorbito 2.075 miliardi pari al 36,6% del totale.

Le suesposte considerazioni, riferite all'impatto del comparto regionale sul fabbisogno di cassa del settore statale, meritano un confronto con i dati relativi sia al conto consolidato di cassa delle Regioni e Province autonome elaborato dalla RGS, sia al conto economico delle Regioni SEC '95 costruito dall'ISTAT.

I differenti risultati sono la conseguenza dei diversi sistemi e metodi di costruzione.

Va ricordato a riguardo che il consolidato di cassa esprime un saldo che, a differenza dell'impatto sul settore statale, analizza i dati, non dal lato della copertura, ma dal lato della formazione del fabbisogno regionale. Inoltre le operazioni di consolidamento comportano l'elisione di poste omogenee di segno contrario. Il che spiega l'elevato differenziale nei risultati delle due ricostruzioni contabili. Quanto al conto economico SEC '95 – a parte il diverso metodo di costruzione illustrato nel seguente paragrafo - riferito, com'è, alla competenza economica dell'esercizio,

esclude importanti voci di spesa comprese invece nel calcolo dell'impatto del comparto regionale sul fabbisogno del settore statale.

Di qui l'esigenza di fare luce sulle difficoltà di raccordo fra le indicate ricostruzioni contabili ove, a fronte di un impatto sul settore statale che registra nel 2001 una crescita del 19% [+30.162 miliardi di lire], il conto SEC '95 esprime per il medesimo anno un accreditamento del conto Regioni di circa 5.685 miliardi di lire, mentre il consolidato di cassa regionale mostra un fabbisogno generato [formazione] pari a circa 1.740 miliardi di lire. Un approfondimento su tale questione è nel seguente paragrafo.

3. I conti regionali e il SEC '95

3.1. Consuntivi regionali e scadenze europee

L'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea impone il rispetto di una serie di parametri quantitativi di finanza pubblica, il cui superamento implica l'applicazione di sanzioni di vario tipo. I riferimenti normativi, costituiti dal trattato di Maastricht, dal Protocollo sui disavanzi eccessivi, dal patto si stabilità e crescita dell'Unione economica e monetaria e dal patto di stabilità di Amsterdam, fanno tutti riferimento agli aggregati dei conti nazionali definiti secondo lo standard del SEC95.

Un ruolo chiave nella determinazione di tali aggregati è svolto dal settore istituzionale delle Amministrazioni pubbliche. I saldi principali del conto delle A.P., rappresentati dall'indebitamento netto e dal debito, costituiscono infatti, rapportati al Prodotto Interno Lordo, gli indicatori fondamentali delle verifiche di convergenza imposte dal Trattato.

A seguito delle scadenze imposte dalle regole europee, l'ISTAT è tenuto a "notificare" alla Commissione UE, in data 1 marzo, le stime del prodotto interno lordo (PIL) e dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche per l'anno precedente.

Lo scorso 1 marzo, dunque, sono stati diffusi i dati in questione relativi all'anno 2001, con un comunicato che, in tema di finanza pubblica, offre il Conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche e un prospetto di raccordo tra il saldo di tale conto (l'indebitamento netto) e il debito pubblico.

Anche per quanto riguarda i conti regionali – che costituiscono, insieme al consuntivo dello Stato e a quello degli enti di previdenza, una parte rilevante del conto delle Amministrazioni pubbliche – la rappresentazione complessiva delle risultanze 2001 offerta all'attenzione degli organi comunitari è quella fornita dall'ISTAT già due mesi dopo il termine dell'esercizio finanziario di riferimento ed elaborata secondo lo standard del SEC 95.

La "notifica" del 1 marzo, peraltro, si limita a fornire il Conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche, senza distinguere al suo interno tra Stato, Regioni, Province e Comuni ecc.. Anche in sede di Relazione generale sulla situazione economica del Paese [31 marzo] vengono diffusi i conti di settore ma, nel caso della finanza decentrata, viene pubblicato solo il Conto delle Amministrazioni territoriali che aggrega e consolida i conti regionali, comunali e provinciali.

In epoca successiva, ma comunque entro l'anno, l'ISTAT provvede, tuttavia, a rendere noto il conto consolidato relativo al comparto "Regioni", coerente con il quadro di consuntivo trasmesso all'EUROSTAT all'inizio del mese di marzo.

L'anticipazione delle stime di consuntivo al 1 marzo comporta, necessariamente, l'utilizzazione di informazioni incomplete e di dati provvisori. Ne deriva la prassi che la costruzione del conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche sia oggetto di revisione annuale per i dati relativi agli ultimi quattro anni. Con riferimento al conto presentato il 1° marzo 2002 si può osservare, infatti, che le elaborazioni hanno riguardato gli anni compresi nel periodo 1998-2001. Tale revisione annuale, piuttosto impegnativa, è dovuta alla necessità di recepire fonti informative sempre più aggiornate, procedendo ad una successiva sostituzione delle stime basate sui preconsuntivi con quelle basate sui documenti contabili di consuntivo approvati dagli enti.

E' bene osservare che il conto delle Regioni – inteso come componente del più ampio Conto delle Amministrazioni pubbliche - costituisce il risultato di una complessa rielaborazione effettuata dall'Istituto di statistica al fine di trasformare i dati di fonte amministrativa, tratti dai bilanci consuntivi delle Regioni, in una rappresentazione delle operazioni economiche secondo il nuovo sistema di contabilità nazionale, il SEC 95. E' noto, infatti, che, mentre i bilanci registrano le poste di entrata e di spesa sulla base delle regole contabili proprie dell'ordinamento degli enti – e, quindi, secondo la competenza

giuridica [accertamenti e impegni] e/o la cassa [incassi e pagamenti]- , il SEC '95 richiede di procedere ad una riconsiderazione di tutte le transazioni allo scopo di rappresentarle secondo un criterio di "competenza economica" In termini di competenza economica una transazione deve essere registrata nel momento in cui essa produce i suoi effetti economici, cioè "allorché un valore economico è creato, trasformato o eliminato o allorché crediti o obbligazioni insorgono, sono trasformati o vengono estinti" [SEC 95, par. 1.57]. In linea generale, ed in particolare nel caso delle Amministrazioni pubbliche, tale momento di registrazione non coincide, o può non coincidere, né con quello della regolazione monetaria dell'operazione [cassa] né con quello in riferimento al quale è stabilito l'obbligo alla sua regolazione monetaria [competenza giuridica].

In ultima analisi, dunque, è a tale conto che si deve fare riferimento per valutare il contributo che i diversi comparti delle Amministrazioni pubbliche hanno fornito nel perseguimento degli obiettivi strategici definiti con gli accordi di Maastricht e, in particolare, nel rispetto del saldo programmatico [rapporto indebitamento/PIL] e nel contributo alla riduzione dello stock del debito pubblico. Solo la difficoltà pratica di tradurre tali impegni in precise indicazioni per gli amministratori regionali ha sconsigliato di definire le regole del "Patto di stabilità interno" in termini di contabilità SEC '95, cercando invece una approssimazione dei risultati attesi con una formulazione che fa riferimento alle poste tradizionali della contabilità pubblica.

Gli equivoci e le incertezze sugli stessi esiti del Patto che ne sono derivate costituiscono, già da tempo, oggetto, da parte della Corte,di rilievi critici che sono ripetuti più avanti in questa relazione.

3.2. La rappresentazione della finanza regionale: contabilità finanziaria e contabilità nazionale

Il metodo di costruzione del Conto delle Amministrazioni regionali da parte dell'ISTAT prevede due stadi principali di rielaborazione dei consuntivi regionali:

- quello dedicato all'omogenizzazione e alle correzioni della classificazione dei bilanci regionali, così da renderla coerente con quella adottata in contabilità nazionale;

- quello nel quale i flussi di cassa o di competenza giuridica devono essere corretti secondo i criteri di registrazione per competenza economica, cioè secondo le regole del SEC 95.

Nel caso delle Regioni, la costruzione del "conto economico" non può che fare riferimento, alla data canonica di elaborazione dei consuntivi di contabilità nazionale – e cioè entro febbraio di ogni anno - , ai bilanci consuntivi regionali dell'anno precedente a quello di riferimento (t – 1) e a proiezioni relative allo stesso anno di riferimento effettuate utilizzando i dati aggregati trimestrali pubblicati dal Tesoro nelle Relazioni trimestrali di cassa (oltre a integrazioni di dati di fonte Finanze per la quadrature delle imposte). Il tutto richiede, poi, complesse operazioni di riclassificazione e di bilanciamento.

Dunque, il quadro della rappresentazione della finanza regionale nei documenti ufficiali è così definito:

la Ragioneria Generale dello Stato provvede a costruire, entro il mese di marzo, un "Conto consolidato di cassa " delle Regioni e delle Province autonome riferito all'anno precedente, sulla base dei dati di preconsuntivo trasmessi dagli enti e delle informazioni riguardanti i conti delle Regioni presso la Tesoreria dello Stato [v. TAB 3/REG];

l'ISTAT, costruisce un "Conto economico" delle Regioni rielaborando, secondo i criteri SEC '95 della contabilità nazionale, i consuntivi di tutte le Regioni relativi a due anni prima e procedendo ad una stima di preconsuntivo per l'anno precedente (sempre sulla base del SEC '95) coerente con il conto di cassa predisposto dal Tesoro . [v. TAB 4/REG];

la Corte dei conti offre un quadro dei consuntivi per singole Regioni assumendo a riferimento informazioni disaggregate sia in relazione alla copertura dei singoli fabbisogni [v. TAB 1/REG], sia alla relativa formazione sulla base di indagini sui singoli consuntivi e sulle gestioni sanitarie.

Di seguito sono riportate le tabelle relative al conto consolidato di cassa e al conto SEC '95 delle Regioni, mentre si fa rinvio alla Tabella 1 per i dati relativi all'impatto del comparto regionale sul fabbisogno di cassa del settore statale per un confronto che conferma le osservazioni di fine paragrafo precedente .

TAB 3/REG

REGIONI: CONTO CONSOLIDATO DI CASSA

(in milioni di euro)

	Risultati			Stime 2002	Variazioni %		
	1999	2000	2001		00/99	01/00	02/01
INCASSI CORRENTI	**86.445**	**95.106**	**109.452**	**114.039**	**10,02**	**15,08**	**4,19**
Tributari	36.670	42.164	48.870	51.652	14,98	15,90	5,69
Contributi sociali	0	0	0	0			
Vendita beni e servizi	0	0	0	0			
Redditi da capitale	467	656	512	537	40,47	-21,95	4,88
Trasferimenti	48.680	51.585	59.251	60.998	5,97	14,86	2,95
Altri incassi correnti	628	701	819	852	11,62	16,83	4,03
INCASSI CAPITALI	**5.103**	**5.102**	**5.328**	**5.890**	**-0,02**	**4,43**	**10,55**
Trasferimenti	5.004	4.973	5.169	5.709	-0,62	3,94	10,46
Ammortamenti	0	0	0	0			
Altri incassi di capitale	99	129	159	181	30,30	23,26	13,84
PARTITE FINANZIARIE	**1.124**	**1.868**	**3.870**	**1.920**	**66,19**		**-50,38**
Riscossione crediti	255	315	344	371	23,53	9,21	7,97
Riduzione depositi bancari	0	36	573	0			
Altre partite finanziarie	*869*	*1517*	*2953*	*1549*	74,57	94,66	-47,54
TOTALE INCASSI	*92672*	*102076*	*118650*	*121849*	*10,15*	*16,24*	*2,70*
SALDI (Avanzo+)							
1.Disavanzo	6955	7617	8226	9618			
2. Disavanzo in c/capitale	-9342	-10955	-11944	-12467			
3. DISAVANZO	-2387	-3338	-3718	-2849			
4. Saldo partite finanziarie	314	1283	2819	1142			
5. FABBISOGNO	-2073	-2055	-899	-1707			

	Risultati			Stime 2002	Variazioni %		
	1999	2000	2001		00/99	01/00	02/01
PAGAMENTI CORRENTI	**79.490**	**87.489**	**101.226**	**104.421**	**10,06**	**15,70**	**3,16**
Personale in servizio	4.136	4.198	4.482	4.777	1,50	6,77	6,58
Acquisto beni e servizi	2.720	2.816	3.314	3.434	3,53	17,68	3,62
Trasferimenti	70.214	77.693	90.277	92.929	10,65	16,20	2,94
Interessi	1.107	1.414	1.703	1.808	27,73	20,44	6,17
Ammortamenti	0	0	0	0			
Altri pagamenti correnti	1.313	1.368	1.450	1.473	4,19	5,99	1,59
PAGAMENTI CAPITALI	**14.445**	**16.057**	**17.272**	**18.357**	**11,16**	**7,57**	**6,28**
Costituzione di capitali fissi	2.370	2.816	3.228	3.486	18,82	14,63	7,99
Trasferimenti	11.409	12.549	13.319	14.112	9,99	6,14	5,95
Altri pagamenti di capitale	666	692	725	759	3,9	4,77	4,69
PARTITE FINANZIARIE	**810**	**585**	**1.051**	**778**	**-27,78**	**79,66**	**-25,95**
Partecipazioni e conferimenti	214	212	572	258	-0,93		-54,86
Mutui ed anticipazioni	305	313	318	339	2,62	1,6	6,6
Aumento depositi bancari	203	0	0	0			
Altre partite finanziarie	88	60	161	181	-31,82		12,42
TOTALE PAGAMENTI	*94.745*	*104.131*	*119.549*	*123.556*	*9,91*	*14,81*	*3,35*

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze - Relazione trimestrale di cassa (aprile 2002); elaborazione Corte dei conti.

TAB 4/REG

CONTO DELLE REGIONI SEC '95

(in milioni di euro)

	1998	1999	2000	2001
USCITE				
- Redditi da lavoro dipendente	3.953	4.017	4.281	4.549
- Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market	207	217	222	232
- Consumi intermedi	2.499	2.611	2.867	2.979
- Altre spese per consumi finali	1.010	1.012	1.087	1.115
SPESA PER CONSUMI FINALI	***7.669***	***7.857***	***8.457***	***8.875***
- Contributi alla produzione	4.567	4.245	4.276	5.488
- Trasferimenti ad enti pubblici ed altre uscite correnti	62.863	64.430	72.089	80.318
TOTALE USCITE CORRENTI	***76.097***	***77.365***	***85.858***	***95.929***
- Investimenti fissi lordi	2.567	2.690	3.090	3.543
- Altre uscite in conto capitale	13.560	14.290	13.804	19.155
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	**16.127**	**16.980**	**16.894**	**22.698**
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	***92.224***	***94.345***	***102.752***	***118.627***
ENTRATE				
- Imposte indirette	35.033	29.712	37.856	40.581
- Imposte dirette	12.771	13.825	16.492	18.269
- Altre entrate correnti	36.660	39.855	42.540	51.009
TOTALE ENTRATE CORRENTI	**84.464**	**83.392**	**96.888**	**109.859**
- Contributi agli investimenti	5.618	7.049	7.906	6.741
- Altre entrate in c/capitale	2.235	1.494	1.026	4.963
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	**7.853**	**8.543**	**8.932**	**11.704**
TOTALE ENTRATE COMPLESSIVE	***92.317***	***91.935***	***105.820***	***121.563***
RISPARMIO LORDO (+) O DISAVANZO	8.367	6.027	11.030	13.930
INDEBITAMENTO (-) O ACCREDIT.(+)	93	-2.410	3.068	2.936

FONTE: ISTAT

Nel successivo paragrafo si fornisce una sintetica descrizione dei criteri alla base della trasformazione dei bilanci consuntivi regionali nel conto economico dell'intero comparto.

Si tratta di illustrare, almeno nei passaggi fondamentali, le complicate operazioni di raccordo tra le voci di spesa e di entrata tratte dai bilanci nelle corrispondenti definizioni di contabilità nazionale.

Nel contesto della presente relazione tale esposizione riveste soltanto uno scopo esemplificativo. Al contrario, una analitica diffusione di un quadro di raccordo tra bilanci e conti economici regionali – simmetrica a quello relativo allo Stato, da tempo reso pubblico dall'ISTAT – consentirebbe di meglio valutare, anche in corso d'anno, le implicazioni delle politiche di bilancio seguite dalle amministrazioni regionali sugli obiettivi strategici nazionali della finanza pubblica, superando, forse, le rappresentazioni e gli adempimenti inadeguati del Patto di stabilità interno.

3.3. Il passaggio dai consuntivi ai conti economici regionali

La fonte informativa per la stima del conto economico delle Amministrazioni regionali è rappresentata dai bilanci consuntivi delle Regioni e delle province autonome. Tali documenti non seguono ordinamenti contabili standardizzati, per cui viene utilizzato un sistema di codificazione, approvato dalla Conferenza Stato-Regioni, dei capitoli di entrata e di spesa, che rappresentano l'unità elementare dell'analisi del bilancio.

Tale sistema di raccordo delle contabilità regionali è stato elaborato nell'ambito di una Commissione di studio formata da esperti statali, regionali e dell'Istat, che ha svolto i suoi lavori nel corso degli anni ottanta. Già a partire dalla metà degli anni ottanta le Regioni e le Province autonome hanno adottato, accanto ai propri sistemi contabili, il sistema di classificazione dei bilanci scaturito dai lavori della Commissione, secondo la richiesta formulata nella circolare del Ministero del Tesoro n.18 del marzo 1986.

L'archivio di base, raccolto e standardizzato dall'ISTAT con riguardo ai dati trasmessi dalle Regioni stesse, è utilizzato sia nell'ambito delle analisi di contabilità nazionale [per le verifiche di coerenza, le rettifiche e le riclassificazioni tipiche dei conti

delle AAPP secondo lo schema SEC '95], sia per la pubblicazione dei dati analitici relativi ai bilanci consuntivi delle Amministrazioni regionali e delle Province autonome.

Con riguardo ai conti pubblici presentati il 1° marzo 2002, le fonti statistiche utilizzate per la stima dei conti e degli aggregati economici delle Amministrazioni regionali sono rappresentate, con riferimento al conto datato 1° marzo 2002, dai consuntivi delle Amministrazioni regionali e delle province autonome per il periodo di riferimento 1998-2000, dai flussi relativi al Conto consolidato di cassa per il 2001 [presentati nella Relazione trimestrale di cassa a tutto dicembre 2001], ultimo anno di riferimento della serie, da fonti informative del Ministero dell'Economia e delle Finanze [Dipartimento delle Finanze o ex Ministero delle Finanze] per quanto riguarda le entrate tributarie. Il ricorso per le entrate anche a fonti informative esterne ai bilanci regionali è reso necessario da esigenze di standardizzazione territoriale delle fonti stesse e di confronto con l'Amministrazione statale per i complessi rapporti in essere con le Regioni a statuto speciale e con le Province autonome per quanto riguarda i tributi devoluti e le compartecipazioni al gettito erariale [al fine di operare una registrazione coerente dei flussi tra Amministrazioni centrali e locali].

Il *set* informativo, proveniente dalle fonti citate, è utilizzato per le stime di contabilità nazionale [secondo il criterio della competenza economica], le quali vengono sottoposte a controlli di coerenza e conformità con i risultati pubblicati dal Ministero dell'economia e delle finanze nella Relazione trimestrale di cassa. La verifica di significatività del confronto tra i saldi dei rispettivi conti [conto di CN e conto di cassa della RTC] costituisce la base per la stima dei flussi relativi all'ultimo anno, per i quali si procede, in via generale, applicando alle principali voci di spesa e di entrata le variazioni percentuali [nel caso specifico 2001 su 2000] registrate nel conto consolidato di cassa della RTC.

La classificazione standard dei bilanci regionali, secondo gli schemi economico e funzionale che prevedono rispettivamente l'analisi per categoria economica di 3° livello e l'analisi per settore d'intervento [34 settori] per le spese, non costituisce un requisito sufficiente per un passaggio automatico alla contabilità economica prevista dal SEC95. La lavorazione dei consuntivi regionali richiede, infatti, una serie complesse di verifiche a livello micro. Tra i vari controlli vengono effettuate *analisi di coerenza interna* della

base dati [ad esempio per le spese di personale che devono essere confrontabili con la consistenza degli addetti fornendo un valore pro-capite della retribuzione *accettabile*].Vengono inoltre effettuate *analisi di coerenza intertemporale* che, sulla base dell'esame delle serie storiche, siano in grado di interpretare e motivare le eventuali deviazioni dai valori medi.

In allegato a questa I^ Parte della relazione [ALLEGATO 1], con riguardo al versante della spesa [specificamente per alcune categorie], sono illustrati, a titolo di esempio, i passaggi fondamentali per raccordare il dato grezzo tratto dai consuntivi regionali con la corrispondente voce di contabilità nazionale.

Per le entrate il confronto è reso assai più complesso dall'ampio ricorso effettuato in sede di costruzione dei conti SEC '95 alle fonti informative del Ministero dell'economia e delle finanze [Dipartimento ex Finanze], piuttosto che ai dati direttamente desumibili dai consuntivi regionali.

Per quanto riguarda le uscite la prima fase di trattamento dei dati consiste nell'operare un filtro sui capitoli di bilancio considerando unicamente le spese di parte corrente e quelle in conto capitale con esclusione, quindi, delle partite finanziarie. Successivamente vengono operate sia le riclassificazioni in termini funzionali, sia quelle che permettono di passare dalle categorie di spesa alle operazioni economiche secondo il SEC '95.

L'attribuzione dei codici funzionali di contabilità nazionale, secondo la COFOG, avviene utilizzando una matrice ponte tra i settori d'intervento e le classi funzionali. In linea di massima il tipo di corrispondenza tra settori d'intervento e classi è univoco. Altre riclassificazioni funzionali sono spesso necessarie ma vengono prevalentemente effettuate in base all'analisi micro sulle unità elementari di bilancio, operando il confronto sia a livello di serie storica regionale che nel confronto tra le varie realtà territoriali. Questo si è, per esempio, verificato nel caso dell'analisi delle Prestazioni sociali, che rappresentano un'operazione economica di redistribuzione del reddito secondo la contabilità nazionale. L'analisi funzionale ha evidenziato la necessità di riclassificazione di numerosi capitoli dal settore dell'Assistenza sociale a quello della Previdenza sociale.

Allo scopo di chiarire il tipo di relazione esistente tra le voci del conto economico delle Amministrazioni regionali ed i consuntivi finanziari è opportuno esaminare più a fondo le fasi di costruzione di tre aggregati di spesa che rivestono un ruolo particolarmente importante nel circuito delle attività delle Amministrazioni pubbliche: redditi da lavoro dipendente, consumi intermedi e contributi alla produzione [v. Allegato 1).

In particolare, le prime due voci costituiscono la parte più rilevante del costo di produzione dei servizi pubblici, attività in cui, in diversa misura, tutte le Amministrazioni pubbliche sono impegnate. La produzione delle Regioni riguarda prevalentemente servizi di tipo collettivo in quanto le Regioni esercitano soprattutto funzioni di programmazione, di riparto delle risorse, di vigilanza, indirizzo e coordinamento, per cui la gestione diretta e indiretta dei servizi costituisce per le stesse un'attività residuale. In altri termini, le attività e le funzioni tendono ad essere espletate tramite agenzie speciali, enti strumentali, società esterne partecipate, collegate e controllate. I bilanci regionali mettono bene in luce questo aspetto attraverso la parte di spesa classificata come trasferimenti. Queste funzioni che configurano l'intervento regionale sempre più come attività di regolamentazione fanno sì che la produzione di servizi delle amministrazioni regionali sia, quindi, classificata prevalentemente all'interno dei servizi di tipo puramente collettivo.

4. Liquidità regionale e sistema di tesoreria unica. Le giacenze degli anni 1996-2000

L'articolo 66 della finanziaria 2001 ha previsto, per le Regioni a statuto ordinario, una radicale modifica al sistema di tesoreria unica a partire dal 1° marzo 2001.

Va ricordato, a tale proposito, che, sulla base di quanto in precedenza disposto dall'art. 40 della legge 30 marzo 1981 n. 119 e successive modificazioni, alle Regioni era vietato di mantenere disponibilità presso il proprio tesoriere per un importo superiore al 3% dell'ammontare delle entrate previste dal bilancio di competenza, al netto di prestiti, partite di giro, ammortamento e alienazione di beni patrimoniali, riscossione di crediti.

In applicazione di tale normativa, sono stati istituiti presso la tesoreria centrale dello Stato tre conti fruttiferi [conto ordinario, conto sanità, conto CEE][2], e a tali giacenze sono state applicate di recente le medesime disposizioni relative ai limiti valevoli anche per Comuni, Province, Università e altri enti [art. 47, legge 449/'97 – Finanz. 1998].

Inoltre, con l'introduzione dell'IRAP e dell'addizionale IRPEF [d.lgs. 446/97] il relativo versamento - quanto meno per la fase transitoria, sino al 2001 – era previsto su appositi conti di tesoreria centrale 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 a suo tempo in essere per i contributi sanitari, su cui affluivano somme precedentemente versate sulle tesorerie provinciali della Banca d'Italia e da riversare poi sui conti di competenza regionale. Analogo girofondo è previsto per l'IRAP pubblica e in alcuni casi di IRAP privata, allorché si tratti di enti intestatari di conti presso la tesoreria.

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, le quali sino al marzo 2001 sono state poi trasferite, secondo le modalità di legge, ai conti sanità, ai conti ordinari e al conto IRAP Stato. Tali disposizioni sono rimaste in vigore sino alla istituzione delle speciali contabilità di tesoreria provinciale [art. 66, commi 8 e 9, legge 338/2000].

La finanziaria 2001, con l'art. 68, ha infatti modificato il quadro organizzativo delle contabilità regionali avviando, per un verso, una prima seppure modesta attuazione di quanto disposto dal d.lgs. 279/'94 [artt. 7 e 8] in tema di superamento per le Regioni del sistema di tesoreria unica; in secondo luogo, innovando la precedente

---

[2] Si tratta delle seguenti gestioni: i) conto ordinario-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. conto 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 e interventi normativi di ripiano dei disavanzi in sanità.

disciplina di tesoreria unica con la prevista applicabilità alle Regioni e Province autonome del diverso regime previsto per gli enti indicati in Tabella A della medesima legge e conseguente trasferimento delle somme accreditate sui conti accesi presso la tesoreria centrale dello Stato ad altrettanti conti correnti infruttiferi presso le Tesorerie provinciali dello Stato [art. 66, comma 6]. Tale trasferimento, nella logica della riforma, dovrebbe comportare una più immediata utilizzabilità da parte regionale degli accreditamenti sui propri conti, eliminando la necessità dell'emissione del relativo mandato e con possibilità di anticipazioni"tecniche" a carico della Tesoreria provinciale.

Va tuttavia segnalato che viene conservato in Tesoreria centrale il conto corrente infruttifero attinente ai finanziamenti comunitari.

Quanto al superamento del sistema di tesoreria unica – a parte la scomparsa del limite del 3% alle disponibilità detenibili presso il sistema bancario - modesti sono gli effetti di novità conseguenti al cosiddetto "regime misto" di cui alle disposizioni della finanziaria 2001 [art. 66, 6 co.], dal momento che al precedente regime restano soggette non solo assegnazioni, contributi e quant'altro proveniente dal bilancio dello Stato, ivi comprese le risorse tratte da operazioni di indebitamento assistite dallo Stato, ma anche le compartecipazioni ai tributi erariali e l'IRAP. Versamento diretto ai tesorieri regionali, oltre quello relativo alla quota dell'accisa sulle benzine[3], è ora previsto per l'addizionale regionale IRPEF da accreditare mensilmente senza necessità di richiesta di prelevamento fondi al Tesoro [comma 8, art. 66, l. 388/2000].

Ciò posto, va altresì ricordato che in data 13 febbraio 2001 il Ministero del tesoro [ora dell'economia e delle finanze] ha diramato con la circolare n. 8 i chiarimenti sull'applicazione delle predetta normativa; fra questi, in particolare, i criteri di priorità da seguire nei pagamenti, con previa utilizzazione delle disponibilità presso il tesoriere regionale [art. 7, d.lgs. 279/'97] anche con riferimento alla apposizione di eventuali vincoli di indisponibilità corrispondenti ad atti di pignoramento.

---

[3] Le quote dell'accisa sulle benzine sono versate direttamente [mensilmente] dai soggetti obbligati ai tesorieri delle Regioni [art. 8, comma 1, lett. a) del d.lgs. 279/'97]. V. anche D.M 1 marzo 1996: *Modalità di pagamento della quota dell'accisa sulle benzine spettante alle Regioni a statuto ordinario.*

Ulteriori precisazioni da parte del Tesoro sono nel decreto 21 febbraio 2001 [GU 20.3.2001 n. 66], adottato in attuazione dell'art. 13,comma 6, d.lgs 56/'00 a proposito della cessazione della procedura di finanziamento delle aziende sanitarie con addebito sul conto regionale sanità e accredito alle contabilità speciali intestate alle aziende. L'accreditamento alle contabilità della aziende sarà infatti disposto direttamente da ciascuna Regione, anche se resta comunque il meccanismo delle anticipazioni dalla Tesoreria centrale a causa dello sfasamento temporale degli accrediti IRAP, IRPEF e IVA.

Per quanto riguarda infine la disciplina sul limite alle giacenze e relativo condizionamento dei pagamenti da bilancio Stato, va osservato che la finanziaria 2001 [art. 66, comma 1] ha confermato per il 2001 e 2002 la disciplina prevista all'art. 47 della legge 27 dicembre 1997 n. 449 [collegato alla finanziaria 1998].

La legge 23 dicembre 1998 n. 448 aveva prorogato tale procedura sino al 31 dicembre 2000 e con decreti del Tesoro [4.3.1999 e 10.2.2000] sono stati ribaditi sia il limite percentuale di giacenza nel 14% sia il medesimo parametro di riferimento[4]. Quanto agli anni successivi sino al dicembre 2002, la su indicata conferma della disposizione recata all'art. 66, comma 1, della legge 388 del 2000 ha visto tuttavia la deroga apportata con decreto del Ministro del tesoro 27 febbraio 2001 in base alla riscontrata opportunità di escludere dai limiti di giacenza i pagamenti in favore delle Regioni a statuto ordinario in quanto le predette assegnazioni fanno riferimento, prevalentemente, all'attuazione delle norme sul federalismo amministrativo e fiscale.

Ciò detto sulle principali regole che li disciplinano, un primo esame rivolto ai movimenti di cassa dei conti correnti regionali di tesoreria unica è nella seguente tabella, ove i dati relativi all'anno 2001 comprendono le giacenze, rinvenienti dai saldi relativi ai precedenti due conti correnti [ordinari e sanità], trasferite dalla tesoreria centrale alle corrispondenti contabilità infruttifere di tesoreria provinciale, con la sola

[4] L'alleggerimento del bilancio dello Stato, con riguardo al finanziamento delle Regioni, per la necessaria previa utilizzazione delle proprie giacenze, si è coniugato a partire dal 1998 con altra linea di azione volta a frenare l'evoluzione della spesa del comparto regionale. Il collegato alla finanziaria '98 [art. 48, legge 27.12.1997, n. 49] prevede il concorso delle Regioni e degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 1998-2000 tramite il mantenimento del fabbisogno – al netto della spesa sanitaria e di quella per nuove funzioni acquisite a seguito di trasferimento o delega nel corso del '97 – nei limiti dei risultati consuntivi rilevati per l'anno precedente e per gli anni 1999 e 2000 in misura non superiore al tasso programmato di inflazione.

esclusione delle somme eventualmente accantonate per pignoramenti operati sulle giacenze dei citati conti correnti, che restano accantonate in attesa della definizione delle procedure esecutive. I dati del 2001 riportati nella seguente tabella includono, per omogeneità di serie storica, le disponibilità regionali detenute sui rispettivi conti CEE ancora accesi presso la tesoreria centrale, le quali vengono successivamente ricostruite in una specifica tabella per una autonoma considerazione.

TAB 5/REG

DISPONIBILITA' SUI CONTI DI TESORERIA CENTRALE E PROVINCIALE
ANNI 1997 - 2001

(in miliardi di lire)

AMMINISTRAZIONI	al 31/12/'97 (a)	al 31/12/'98 (b)	(b)-(a)	al 31/12/'99 (c)	(c)-(b)	al 31/12/'00 (d)	(d)-(c)	al 31/12/'01 (e)	(e)-(d)
Regione Lazio	1.299	1.859	*560*	2.504	*645*	1.334	*-1.170*	1.946	*612*
Regione Abruzzo	591	669	*78*	440	*-229*	144	*-296*	449	*305*
Regione Calabria	1.015	1.148	*133*	1.294	*146*	1.019	*-275*	1.341	*322*
Regione Toscana	1.186	1.314	*128*	1.697	*383*	773	*-924*	1.712	*939*
Regione Molise	217	245	*28*	250	*5*	156	*-94*	100	*-56*
Regione Puglia	1.949	2.407	*458*	2.294	*-113*	911	*-1.383*	3.058	*2.147*
Regione Marche	460	674	*214*	433	*-241*	423	*-10*	479	*56*
Regione Umbria	333	478	*145*	358	*-120*	640	*282*	939	*299*
Regione Liguria	826	723	*-103*	865	*142*	378	*-487*	944	*566*
Regione Piemonte	1.911	1.584	*-327*	1.341	*-243*	714	*-627*	700	*-14*
Regione Campania	3.646	5.139	*1.493*	2.172	*-2.967*	1.098	*-1.074*	3.062	*1.964*
Regione Basilicata	458	734	*276*	406	*-328*	305	*-101*	509	*204*
Regione Emilia Romagna	1.493	1.867	*374*	2.169	*302*	1.023	*-1.146*	2.124	*1.101*
Regione Veneto	1.766	2.429	*663*	1.753	*-676*	557	*-1.196*	1.330	*773*
Regione Lombardia	5.467	5.810	*343*	4.323	*-1.487*	1.670	*-2.653*	2.101	*431*
TOTALE R.S.O.	**22.617**	**27.080**	***4.463***	**22.299**	***-4.781***	**11.145**	***-11.154***	**20.794**	***9.649***
Regione Sardegna	1.151	1.752	*601*	1.036	*-716*	400	*-636*	181	*-219*
Regione Friuli-Venezia Giulia *	988	1.014	*26*	420	*-594*	489	*69*	316	*-173*
Provincia autonoma di Trento	1.394	750	*-644*	-	*-750*	389	*389*	237	*-152*
Provincia autonoma di Bolzano	1.176	1.104	*-72*	282	*-822*	116	*-166*	266	*150*
Regione Val d'Aosta	230	49	*-181*	166	*117*	195	*29*	186	*-9*
Regione Sicilia	3.176	3.979	*803*	2.590	*-1.389*	1.652	*-938*	1.892	*240*
Regione Trentino-Alto Adige	44	78	*34*	27	*-51*	8	*-19*	100	*92*
TOTALE R.S.S.	**8.159**	**8.726**	***567***	**4.521**	***-4.205***	**3.249**	***-1.272***	**3.178**	***-71***
TOTALE AMMINISTRAZIONI	**30.776**	**35.806**	***5.030***	**26.820**	***-8.986***	**14.394**	***-12.426***	**23.972**	***9.578***

FONTE: anni 1997-2000: elaborazione Corte dei conti su dati del conto riassuntivo del Tesoro al 31 dicembre (anni vari); anno 2001: gruppo di flussi di cassa, Ministero dell'economia e delle finanze

Rispetto ai 14.394 miliardi di lire del 2000, le disponibilità a fine anno 2001 aumentano di 9.578 miliardi [+ 66,5%], interrompendo il *trend* in flessione dei due anni precedenti [-12.426 mld e -8.986 mld]. La liquidità complessiva ascrivibile al comparto a fine 2001 ascende a 23.972 miliardi. Di questi, 20.794 sono delle Regioni a statuto ordinario e i restanti 3.178 miliardi fanno capo alle speciali.

E' interessante notare come nel 2001 Puglia e Campania incrementino le proprie liquidità nella misura di circa 2.000 miliardi portando il livello delle giacenze a oltre 3.000 miliardi. Di circa 2.000 miliardi è la consistenza delle giacenze di Lombardia e Emilia Romagna. Un aumento delle liquidità si registra del resto per quasi tutte le Regioni a statuto ordinario e va certamente posto in relazione con l'afflusso di risorse per il finanziamento delle nuove competenze attribuite in attuazione della 59/'97 [v. a riguardo Parte II, parag. 4]. Si tratta di circa 6.700 miliardi di erogazioni di cassa, al netto delle quali la crescita 2001 di altrettanto si ridimensiona. Da osservare del resro come l'esito dell'anno 2001 risenta e sia in parte ascrivibile al forte tiraggio nei due anni precedenti, considerevole specie a raffronto degli esiti degli anni '98 e '97.

Con speciale riguardo alle contabilità ancora accese presso la tesoreria centrale, relative alle risorse CEE, i saldi complessivi del comparto regionale, comprensivi dei finanziamenti comunitari e dei cofinanziamenti nazionali [v. Tabella seguente], mostrano che, a fronte della flessione nelle disponibilità liquide registrata a fine 1999 per 622 miliardi, gli anni 2000 e 2001 recuperano rispettivamente 1.555 e 385 miliardi di lire [126 e - 153 mld per le RSO] con un ammontare di giacenze attestato a 4.645 miliardi [4.260 nel 2000].

TAB 6/REG

CONTO CORRENTE INFRUTTIFERO
AMMINISTRAZIONI REGIONALI - RIS. CEE-COF. NAZ. - SALDI AL 31 DICEMBRE
ANNI 1996 - 2001

(in miliardi di lire)

AMMINISTRAZIONI	al 31/12/'96 (a)	al 31/12/'97 (b)	(b)-(a)	al 31/12/'98 (c)	(c)-(b)	al 31/12/'99 (d)	(d)-(c)	al 31/12/'00 (e)	(e)-(d)	al 31/12/'01 (f)	(f)-(e)
Regione Lazio	60	21	*-39*	5	*-16*	1	*-4*	55	*54*	85	*30*
Regione Abruzzo	25	83	*58*	45	*-38*	17	*-28*	9	*-8*	122	*113*
Regione Calabria	75	195	*120*	454	*259*	197	*-257*	396	*199*	413	*17*
Regione Toscana	3	35	*32*	28	*-7*	1	*-27*	49	*48*	142	*93*
Regione Molise	22	61	*39*	42	*-19*	64	*22*	127	*63*	16	*-111*
Regione Puglia	274	208	*-66*	65	*-143*	259	*194*	196	*-63*	226	*30*
Regione Marche	35	50	*15*	22	*-28*	37	*15*	133	*96*	195	*62*
Regione Umbria	2	32	*30*	11	*-21*	54	*43*	453	*399*	320	*-133*
Regione Liguria	61	67	*6*	3	*-64*	58	*55*	123	*65*	113	*-10*
Regione Piemonte	5	199	*194*	226	*27*	63	*-163*	302	*239*	107	*-195*
Regione Campania	130	111	*-19*	417	*306*	49	*-368*	487	*438*	1.226	*739*
Regione Basilicata	29	240	*211*	193	*-47*	157	*-36*	134	*-23*	86	*-48*
Regione Emilia Romagna	58	78	*20*	245	*167*	429	*184*	274	*-155*	89	*-185*
Regione Veneto	54	33	*-21*	26	*-7*	17	*-9*	76	*59*	92	*17*
Regione Lombardia	300	468	*168*	127	*-341*	-	*-127*	18	*18*	138	*120*
TOTALE R.S.O.	**1.133**	**1.881**	***748***	**1.909**	***28***	**1.403**	***-506***	**2.832**	***1.429***	**3.370**	***538***
Regione Sardegna	557	396	*-161*	571	*175*	185	*-386*	226	*41*	27	*-199*
Regione Friuli-Venezia Giulia	135	178	*43*	197	*19*	159	*-38*	142	*-17*	164	*22*
Provincia autonoma di Trento	30	10	*-20*	22	*12*	-	*-22*	14	*14*	2	*-12*
Provincia autonoma di Bolzano	13	41	*28*	2	*-39*	-	*-2*	14	*14*	1	*-13*
Regione Val d'Aosta	51	30	*-21*	12	*-18*	8	*-4*	42	*34*	41	*-1*
Regione Sicilia	422	852	*430*	614	*-238*	950	*336*	990	*40*	1.040	*50*
Regione Trentino-Alto Adige	-	-	*0*	-	-		-		-	-	-
TOTALE R.S.S.	**1.208**	**1.507**	***299***	**1.418**	***-89***	**1.302**	***-116***	**1.428**	***126***	**1.275**	***-153***
TOTALE AMMINISTRAZIONI	**2.341**	**3.388**	***1.047***	**3.327**	***-61***	**2.705**	***-622***	**4.260**	***1.555***	**4.645**	***385***

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

Il differente esito dei due ultimi anni si spiega con la forte accelerazione nei pagamenti avutasi a partire dal '99, in prossimità della chiusura del ciclo di programmazione per interventi strutturali 1994-1996, con consistente tiraggio sulla quota di risorse rinveniente dai fondi strutturali. L'avvio della nuova programmazione 2000-2006, pur coniugandosi con i pagamenti a chiusura del precedente programma, ha tuttavia segnato nei due primi anni di partenza minore dinamicità nei pagamenti che per questa parte hanno incrementato le disponibilità nelle contabilità di tesoreria. A proposito dell'anno 2001, le Regioni che risultano più dinamiche nei pagamenti sono: l'Emilia Romagna, il cui saldo flette per 185 miliardi rispetto all'anno precedente; l'Umbria e la Basilicata che in tale anno assorbono oltre la metà della propria liquidità per realizzare una buona *performance* di tiraggio; il Molise che nel 2001 prosciuga quasi totalmente le disponibilità in essere a fine anno 2000.

Da notare invece l'elevata giacenza della Campania [1.226 mld] con una crescita di oltre 700 miliardi rispetto all'anno precedente.

5. Il patto di stabilità interno: A) nuove regole per il 2002, ripiani e integrazioni in sanità per gli anni 2000 e 2001. Considerazioni sulla copertura finanziaria

Con l'accordo 8 agosto 2001 cambiano le regole del patto di stabilità interno sia con riguardo alle Regioni, sia con riferimento a Province e Comuni. Si conferma il ricorso a una disciplina concertata per la regolazione finanziaria dei rapporti fra livelli di governo in settori che hanno più diretta incidenza sugli andamenti di finanza pubblica e perciò di più stretto rilievo in termini di rispetto dei parametri della costituzione fiscale europea.

Gli impegni reciprocamente assunti con l'accordo dell'agosto scorso sono stati recepiti con il d.l. 347/'01 convertito, con modificazioni, con la legge 16 novembre 2001 n. 405.

Differente in primo luogo la fonte normativa di recepimento, costituita non da una disposizione della legge finanziaria ma da un provvedimento legislativo *ad hoc,* che peraltro nulla dispone sulle quote di incremento della spesa a carico dello Stato e in ordine alle quali resta l'esigenza di tempestiva adozione dei necessari atti normativi e di adeguata previsione di copertura finanziaria.

La disciplina complessiva è poi il risultato di successivi apporti, integrativi all'originario schema pattizio; il quale nell'iniziale disegno sinallagmatico recava impegni e regole a riguardo del solo settore sanitario con l'"intento di dirimere qualsiasi controversia circa la congruità delle risorse finanziarie statali relative all'anno 2001" e in prospettiva per la definizione di un quadro stabile di risorse destinate al finanziamento del SSN per gli anni 2002-2004. Solo in seguito vi si è coniugata l'esigenza di dare completezza a tale disegno normativo, il quale è venuto pertanto ad assumere la dimensione di un nuovo patto di stabilità interno, valevole nei confronti delle Regioni a statuto ordinario per gli anni 2002-2004.

Un primo intervento integrativo si riscontra nel d.l. 367/'01 che, nel recepire l'accordo di agosto in materia di assistenza sanitaria, introduce ulteriori regole propriamente riferite alla gestione dei bilanci regionali. E' poi la conversione in legge che completa il patto di stabilità con la deroga per l'anno 2002 ai limiti fissati dal d.lgs 446/'97 e 504/'92 in materia di maggiorazione, da parte delle Regioni, all'aliquota dell'addizionale IRPEF e di determinazione della misura della tassa automobilistica.

Più severo il criterio per il coinvolgimento delle Regioni nel perseguimento degli obiettivi comunitari e di finanza pubblica con l'introduzione di un vincolo gestionale, per il triennio 2002-2004, che direttamente agisce sul versante della spesa corrente regionale, alla cui evoluzione è fissato per il 2002 il tetto del 4,5% rispetto agli impegni e ai pagamenti di cassa effettuati allo stesso titolo nell'esercizio 2000, misura, questa, corrispondente alla somma del tasso di inflazione 2001 [2,8%] e dell'inflazione programmata 2002 [1,7%][5]. Per i due anni successivi l'incremento consentito è nei limiti del tasso programmato di inflazione [rispettivamente 1,3% e 1%].

Regola, dunque, del tutto nuova che porta con se l'impossibilità di sfruttare i margini positivi assicurati da eventuali miglioramenti nell'andamento delle entrate proprie. Inoltre è la prima volta che l'autonomia di spesa delle Regioni viene direttamente incisa da un vincolo imposto dal livello centrale, malgrado il quadro ordinamentale evolva nel senso di una più accentuata garanzia di autonomia regionale, del resto costituzionalmente codificata con la recente riforma al Titolo V° della costituzione.

---

[5] Si tratta di valori indicati nel DPEF 2002-2006, ma già ampiamente superati nelle stime più recenti.

Quanto ai risparmi attesi, la relazione tecnica al d.d.l. di conversione del d.l. 367 li quantifica per gli anni 2002-2004 rispettivamente in 600 miliardi, 800 miliardi e 1.300 miliardi[6].

Da osservare il migliore trattamento ottenuto in sede di emendamento al d.d.l. finanziaria da parte di Province e Comuni [6% anzichè 4,5%], solo in parte bilanciato con un ulteriore vincolo fissato alla evoluzione del disavanzo [+ 2,5% rispetto al saldo dell'anno precedente][7]. Per le Regioni, invece, fra le norme dei precedenti patti di stabilità, che mantengono ancora valore, non vi è più quella relativa al rispetto dei saldi, soppressa dall'art. 53, comma 7, legge 338/2000.

Restano poi fuori dal patto di stabilità interno le spese per fare fronte alle nuove funzioni conferite in attuazione della legge 59 del 1997, il cui andamento va tuttavia mantenuto "nei limiti dei corrispondenti finanziamenti statali" [art. 1, comma 2, legge 405/'01].

Il limite all'evoluzione della spesa corrente regionale va calcolato al netto degli interessi passivi e delle spese per programmi comunitari, nonchè delle spese relative all'assistenza sanitaria, le quali ultime peraltro, seppure diversamente regolate, rientrano pur sempre nel sistema di regole complessivamente riferibili al patto di stabilità, con stretti vincoli fissati all'evoluzione del fabbisogno 2002-2004. L'intento è per una attenta azione di monitoraggio e controllo [art. 4 legge 405/01], ove poi il contenimento dovrebbe essere assicurato da ulteriore rafforzamento della responsabilizzazione delle Regioni nelle politiche di risparmio.

Il problema del "sottofinanziamento" in sanità, all'origine di larga parte dei recenti *deficit* annuali, viene regolato con l'accordo di agosto 2001 – per questa parte tuttavia ancora in attesa di copertura legislativa - che fissa il finanziamento per gli anni

---

[6] Base di riferimento per il calcolo è l'andamento tendenziale dei pagamenti 2002-2004 che sottende il DPEF 2002-2006. Quanto ai pagamenti 2000, la fonte è nei flussi di cassa trasmessi dalle Regioni al Tesoro a gennaio 2001. La divergenza, pur modesta, con i dati comunicati dalle stesse Regioni alla Corte e riportati nella *Relazione finanziaria sulla gestione delle Regioni,* approvata nel giugno 2001, è da attribuire alla più recente data di acquisizione, aprile 2001, e depone per una minore approssimazione al dato definitivo. Sulla base di tali più aggiornate informazioni, il risparmio richiesto alle Regioni per l'anno 2002 è pari a 1.097 miliardi e non 600 miliardi come indicato nella relazione tecnica.

[7] Per Province e Comuni la disciplina del patto di stabilità interno è prevista, come per gli anni passati, in finanziaria [art. 24, legge 448/'01]. Inizialmente anche per tali enti il limite all'incremento della spesa corrente per il 2002 era previsto nel 4,5% rispetto all'omologo dato del 2000.

2002-2004 al 5,88% del PIL e con obiettivo del 6% in un arco ragionevole di tempo. Agli anni 2002-2004 sono destinate risorse per circa 455.000 miliardi [146.376 mld, 152.122 mld, 157.371 mld][8] e ad oltre 9.300 miliardi ammontano ripiani e integrazioni di finanziamento riconosciuti a carico del bilancio Stato per gli anni 2000 e 2001 [rispettivamente 2.700 mld[9] e 6.608 mld[10]], cui vanno aggiunti 700 miliardi a favore della Regione Lazio per ripiani relativi al Policlinico Umberto I°. Tali integrazioni, pari complessivamente a oltre 10.000 miliardi [5.330 milioni di €], figurano in Tabella B della finanziaria 2002, quale accantonamento per regolazioni debitorie relative al Ministero della salute, a copertura di futuri provvedimenti legislativi [tuttora da adottare].

A completamento dell'accordo è intervenuta poi la definizione dei livelli essenziali di assistenza [Lea] che, dapprima concertati pattiziamente il 22 novembre 2001, sono stati poi recepiti in DPCM [29.11.2001] previa intesa Governo-Regioni. A tali nuovi livelli si collegano gli importi di finanziamento, eventualmente da integrare sulla base dei relativi risultati di costo. Proprio in questa sede [Conferenza Stato-Regioni] è stato segnalato da parte regionale un extra-deficit di circa 5-6.000 miliardi a valere sull'anno 2001 con uscite annue che in tale anno superano i 142.000 miliardi [v. Parte III^, parag. 6.].

---

[8] Tali importi sono comprensivi di una quota [pari a 2.000 miliardi per il 2002 e 2003 e a 1.500 miliardi per il 2004] destinata alle finalità espresse nei punti 16 e 17 dell'accordo dell'8 agosto sia a fini di riequilibrio e revisione dei parametri di ponderazione sia per i maggiori oneri connessi con l'esclusività di rapporto per gli ospedali classificati religiosi, per gli IRCCS, la componente universitaria delle aziende miste e dei policlinici.
Va ricordato che il DPEF per gli anni 2002-2006 presentava, come stime a legislazione vigente, i seguenti importi: 140.700 miliardi per il 2002, 145.200 miliardi per il 2003, 149.200 miliardi per il 2004, 153.500 miliardi per il 2005, 158.100 miliardi per il 2006.

[9] Per l'anno 2000, il concorso dello Stato nel ripiano dei *deficit* è stato fissato in 2.700 miliardi con riferimento ad un fabbisogno sino ad allora evidenziato in 7.080 miliardi, ma poi rivelatosi di importo superiore, in misura, cioè, sostanzialmente corrispondente alla stima formulata dalla Corte nella Relazione sulla finanza regionale, approvata nel giugno 2001. Si ricorda a riguardo che il limite per il 2000, rispetto al quale si è verificato tale maggiore fabbisogno, era stabilito in 123.989 miliardi [già rideterminato con l'accordo dell'agosto 2000 con aggiunta di oltre 6.800 mld]. Tenuto conto delle maggiori entrate proprie e al netto della maggiore partecipazione delle Regioni a statuto speciale [V.Aosta e Friuli] e delle Province autonome [935 mld] il disavanzo si è comunque attestato a 8.463 miliardi di lire.

[10] Il fabbisogno finanziato per il 2001 era pari a 131.143 miliardi [ivi compresi 300 miliardi attribuiti con l'assestamento bilancio]. L'integrazione di 6.857 miliardi porta il finanziamento a 138.000 miliardi. Il riparto di tali risorse è avvenuto con delibera CIPE dell'8 marzo 2001, la quale, tuttavia, nell'ambito delle somme disponibili per 130.843 miliardi [al netto dei 300 miliardi rinviati all'assestamento del bilancio] ha disposto l'accantonamento di 2.608 miliardi "*in attesa di puntuali proposte*" da parte del Ministero della salute.

Ciò posto, prima di illustrare le ulteriori questioni afferenti gli impegni reciprocamente assunti da Governo e Regioni con il patto dell'8 agosto, alcune considerazioni meritano evidenza.

La prima è per mettere in chiaro l'erronea collocazione in Tabella B, finanziaria 2002 – riservata a spesa in conto capitale - di regolazioni debitorie [per circa 10.000 miliardi di lire] volte invece a sovvenire *spesa corrente* di assistenza sanitaria, per importo di non poca rilevanza e con l'effetto di alterare la costruzione degli equilibri di finanza pubblica a causa delle difformi regole che ne presiedono la copertura.

Altra osservazione concerne la previsione di maggiore fabbisogno relativamente agli anni 2002 e seguenti, la quale non trova corrispondente inclusione in finanziaria a sostegno di futuri provvedimenti legislativi. A tale proposito va pure ricordato che il DPEF 2002-2006 stimava a legislazione vigente importi assai inferiori: 140.700 miliardi per il 2002, 145.200 per il 2003, 149.200 per il 2004, 153.500 per il 2005, 158.100 per il 2006, mentre la relazione tecnica al d.d.l di conversione del d.l. 307/201 indica una serie di ipotetici risparmi che dovrebbero valere come eventuale copertura a fronte di maggiori oneri pari a 5.676 miliardi per l'anno 2002 e 6.922 miliardi per il 2003. Il che desta non poca preoccupazione in ordine all'effettività dell'impegno assunto dal Governo non sostenuto da effettive e sicura copertura con conseguente rischio di non puntuale adempimento sin dal primo anno.

Inoltre va segnalata la non più realistica previsione di disavanzo 2000 e di fabbisogno 2001, tuttavia assunte a base di riferimento rispettivamente per la ripartizione della quota di deficit e per l'integrazione di fabbisogno. In realtà la chiusura dell'esercizio 2000 espone un disavanzo complessivo pari a 10.000 miliardi, ben superiore ai 7.080 miliardi sui quali è avvenuta la definizione della quota di 2.700 miliardi a carico dello Stato [v *infra,* parag. 6. e Parte III^ parag 6.].

Quanto al 2001, seppure la definizione dei disavanzi sia al centro di ulteriori verifiche, i dati di preconsuntivo regionale segnalano, come già detto, un extra-deficit di circa 5.600 miliardi oltre il limite di fabbisogno maggiorato con l'accordo di agosto [v. Parte III^, parag. 6.].

Tutto ciò, mentre si addensano ulteriori difficoltà di natura finanziaria in relazione al 2002 con riferimento agli obiettivi governativi sulla riduzione delle liste di attesa,

alla nuova disciplina del rapporto di lavoro con i medici, alle recenti decisioni CUF in materia farmaceutica e sulla base di un PSN neppure troppo condiviso – per le ricadute finanziarie – da parte regionale.

Aspetti, quelli indicati, che includono evidenti rischi per la tenuta dei conti pubblici, a fronte dei quali le linee sin qui tracciate mentre non offrono sufficiente certezza sulle risorse, impongono poi alle Regioni il ricorso alla leva fiscale e/o all'indebitamento a sostegno, per di più, di spese di natura corrente.

5.1. Segue: B) gli impegni assunti con l'accordo dell'8 agosto 2001 e la sanzione per l'inadempimento

Molti gli impegni assunti dalle Regioni con l'accordo dell'8 agosto, a fronte della prevista maggiorazione dei finanziamenti 2002-2004 e dei ripiani 2000 e 2004.

Il d.l. 347/2001, con le modifiche e integrazioni introdotte in sede di conversione [legge 405/2001], li ha recepiti precisandoli mentre poi la finanziaria 2002 ne ha ribadito il sinallagma con gli aspetti finanziari. Vanno ricordati a riguardo: *i*) l'obbligo per le Regioni di ottenere dalle aziende sanitarie e ospedaliere - anche tramite introduzione di sanzioni a carico degli amministratori - l'adesione alle convenzioni con la Consip per gli acquisti di beni e servizi [art. 2], cui resta legata, a livello di conti pubblici, una previsione di risparmio a suo tempo formulata in circa 1.000 miliardi[11]; *ii*) il vincolo di ristrutturazione della rete ospedaliera con 5 posti letto per 1000 abitanti, di cui l'1 per mille riservato alla riabilitazione e alla lungodegenza e riassorbimento del personale eccedente [art. 3][12]; *iii*) un tetto per la farmaceutica fissato a carico del servizio sanitario nazionale al 13% della spesa sanitaria [art. 5; v. Parte III^];

[11] La previsione è stata elaborata a suo tempo nella Relazione tecnica alla finanziaria 2001. Nella stima definitiva il risparmio per il settore sanitario veniva indicato, per il 2002, in 1.230 miliardi, per province e comuni in 2.050, mentre quello riferito ai bilanci regionali è stato accomunato a quello delle Università e altri enti per un importo complessivo di ulteriori 1.230 miliardi, ove non esplicitato è il contributo specificamente richiesto ai bilanci regionali.
Va ricordato che l'obbligo di adesione alle convenzioni con la Consip non è assoluto potendo le aziende sanitarie e ospedaliere derogare, *con proprio provvedimento,* per singoli acquisti dei quali sia dimostrata la non convenienza [art 2, comma 3, l. 405/01] o – per meglio dire - la minore convenienza.

[12] Gli esuberi di personale vanno assorbiti in via prioritaria nell'ambito delle strutture derivanti dalla riconversione di quelle dimesse, oppure in sostituzione del personale cessato nella stessa azienda, o infine per lo svolgimento di servizi medici e infermieristici domiciliari. In via secondaria trovano applicazione le procedure sulle eccedenze e di collocamento in disponibilità di cui agli artt. 33 e 34 del d.lgs. 165/'01 [art. 3, comma 4].

iv) l'istituzione di strumenti di monitoraggio e controllo sulla spesa sanitaria, con particolare riguardo a quella per beni e servizi e al costo del personale qualora si riveli superiore al livello dell'anno 2000, salvo gli incrementi contrattuali [artt. 3,4,5].

A fronte di questo nuovo accordo e del suo recepimento legislativo, le Regioni restano esposte ad un duplice ordine di responsabilità finanziaria.

La prima riguarda l'anno 2000 e consiste nella necessaria adozione dei provvedimenti relativi alla copertura dell'ulteriore quota di disavanzo oltre quella posta a carico del bilancio dello Stato e pari a 2.700 miliardi. Tale ripartizione di oneri si è basata tuttavia su risultati poi smentiti a consuntivo, con un disavanzo 2000 stimato in 7.080 miliardi e risultato di circa 10.001 miliardi. A fronte di che l'indicata ripartizione perde l'iniziale coerenza.

Altra responsabilità di ordine finanziario concerne l'anno 2001, con riferimento al quale, nell'ipotesi di travalicamenti rispetto al livello di fabbisogno sanitario rideterminato in 138.000 miliardi di lire, scatta l'obbligo di riportare in equilibrio le gestioni pena la perdita della maggiorazione di finanzamento. Le misure previste includono l'introduzione di ticket o il ricorso alla propria fiscalità [IRPEF e altre tasse locali], questa resa anche più ampia a seguito della deroga per il 2002 ai limiti vigenti in tema di maggiorazione di aliquote [art. 4, comma 3-bis], mentre ulteriore opportunità di riequilibrio rinviene sul fronte della rimborsabilità dei farmaci.

In ordine alla descritta regolamentazione dei rapporti e degli obblighi reciprocamente assunti, alcuni aspetti meritano segnalazione e riflessione.

Una prima considerazione è sulla possibilità concessa alle Regioni di ricorrere alla contrazione di mutui per dare copertura alla quota di disavanzo 2000 rimasta a loro carico. Questa Corte ha avuto già altre volte occasione di censurare la deroga al principio che vieta in modo assoluto il ricorso all'indebitamento per far fronte a esigenze di spesa corrente.

A tale riguardo va pure chiarito come, all'interno di una evoluzione che pone anche le Regioni di fronte ad un progressivo restringersi di liquidità, non coerente e assai rischiosa per la finanza regionale è la soluzione di consentire la sistemazione di passività pregresse nella sanità e/o nel trasporto locale mediante assunzione di mutui in

deroga ai limiti già in passato imposti dalla legge 335/'76 e ancor più confermati dalla recente disciplina recata dal d.lgs. 76/2000.

L'effetto di tali deroghe si risolve in una modificazione ai princìpi di contabilità regionale che traggono coerenza dall'art. 81 cost. e si coniugano altresì con la disciplina della 468/'78, come modificata dalla 362/'88 [v. Referti sulla finanza regionale - Sez. Riun., Delib. 1/1996, 22/1998, 20/1999, 13/2000; Sez. Aut. 4/2001].

Va poi ribadito che specie la disciplina del d.lgs. 76/2000, in quanto ispirata alla logica del 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 che ora trova espressa previsione nella riforma del Titolo V° della costituzione il quale, nel nuovo testo dell'art. 119, rende esplicita la finalizzazione esclusiva dell'indebitamento regionale a spesa di investimento.

La norma recata al comma 4 dell'art 4 della legge 16 novembre 2001 n. 405, di conversione del d.l. 347/'01, si pone in palese violazione dell'indicato precetto e vulnera la garanzia in esso stabilita a protezione dei bilanci regionali.

Altra considerazione è sui provvedimenti di natura fiscale e sulle altre iniziative cui hanno dovuto ricorrere le Regioni per garantire l'equilibrio delle gestioni sanitarie dell'anno 2001, pena la perdita dell'integrazione di finanziamento disposta con l'accordo, ma condizionata alla copertura dei travalicamenti.

La conseguenza è nelle decisioni già assunte da alcune Regioni: *i)* incremento della propria fiscalità in misura pari mediamente ad un + 0,5%, scaglionato in alcuni casi per fasce di reddito [Lombardia, Piemonte, Puglia, Marche e Veneto]; *ii*) in alternativa o in aggiunta, reintroduzione di ticket e applicazione di "*delisting*" a intere categorie di farmaci [Liguria, Lazio, Calabria, Sicilia, Veneto]; *iii*) distribuzione diretta dei medicinali da parte di *asl* e ospedali per completare i cicli terapeutici [Abruzzo, Campania, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Marche, Molise, Piemonte, Sardegna,

Sicilia, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto, Trento]; *iii*) coinvolgimento dei medici tramite limiti al potere prescrittivo [Basilicata, Marche, Trento].

Da dire a riguardo che le iniziative regionali, mai così intense e incisive, scontano tuttavia i negativi effetti sulla spesa, realizzatisi con l'abolizione dei ticket a suo tempo disposta dalla legislazione nazionale, o già paventati a seguito delle modifiche CUF sui limiti di prescrittibilità di alcuni farmaci e nuovo allineamento delle "note prescrittive"[13], mentre resta aperto il dibattito fra industrie e Regioni con riferimento alla distribuzione diretta dei medicinali. Anche il fronte aperto con l'industria farmaceutica sulla riduzione dei prezzi dei medicinali non ha registrato successo tanto da indurre il Ministro della salute a sollecitare dal Governo un provvedimento di urgenza per un taglio del 5% con una economia di spesa stimata in circa 1.000 miliardi di lire [516,4 milioni di €]. C'è da osservare inoltre che la definizione dei livelli essenziali di assistenza [DPCM 29.11.2001] e i correlativi obiettivi di risparmio collegati all'appropriatezza delle prestazioni, nessun effetto positivo possono aver giocato sulle gestioni 2001 ormai in chiusura.

Uno scenario complesso, sul quale resta forte l'incognita di un tasso di evoluzione della spesa sanitaria al di sopra, e non di poco, del tasso di crescita del PIL. Le misure per arginare l'ampliarsi della forbice richiedono soluzioni più incisive, mentre restano deboli i vincoli alla spesa o sanzioni che non siano ispirate a leale collaborazione fra livelli istituzionali.

Due osservazioni allora vanno fatte.

La prima, per mettere in chiaro come l'accentuato ricorso alla fiscalità da parte regionale, più che influenzato dalla più ampia autonomia di entrata riconosciuta alle Regioni con la riforma del Titolo V°, è stata in realtà una scelta obbligata a fronte di una legislazione nazionale che vi ha subordinato l'erogazione di risorse integrative a copertura del fabbisogno sanitario del 2001, anche eliminando, temporaneamente, il limite di aliquota IRPEF previgente.

---

[13] E' recente la decisione del Tar Lazio che, su ricorso di alcune case farmaceutiche, ha sospeso il provvedimento della CUF relativo al *delisting* per una serie di farmaci per i quali era data la possibilità di stabilire o meno la gratuità.

La seconda osservazione è sulla applicazione della sanzione, con riferimento alla delimitazione degli obblighi e alla configurabilità delle fattispecie di inadempimento sanzionabile.

Ora, il patto dell'agosto 2001 si connota contenutisticamente nel senso di una composizione offerta a contrapposte esigenze, tutte peraltro rinvenienti dalla gestione dell'assistenza sanitaria.

Il riferimento alle prescrizioni del Patto di stabilità interno e la sanzione prevista in caso di mancato rispetto, contenuta al punto 2 dell'accordo dell'8 agosto, va posta in relazione con i termini di una reciprocità che sulle gestioni sanitarie ha inteso misurarsi, né può ragionevolmente esplicare ultrattività rispetto all'oggetto delle pattuizioni dedotte in accordo. Del resto, l'estensione ai bilanci regionali del Patto di stabilità interno è avvenuta solo con il d.l. 347/01. Pertanto, oltre che fuori dell'accordo, neppure riguarda il 2001 in quanto coinvolge i bilanci regionali dell'anno 2002, sui quali nulla ha disposto l'accordo in termini di sanzionabilità. Né ai bilanci regionali, ma piuttosto agli impegni sul contenimento della spesa sanitaria, fa riferimento la recente disposizione recata dall'art. 4 del d.l. 15 aprile 2002 n. 63, che estende gli effetti dell'art. 40 della legge 488/01 agli anni 2002, 2003, 2004.

In conclusione, la sanzione di natura finanziaria – consistente nella riduzione della prevista integrazione al fabbisogno - non riguarda gli eventuali scostamenti dagli obiettivi programmatici di cui all'art. 53 della finanziaria 2001, in coerenza del resto con il principio di leale collaborazione cui vanno ispirate le relazioni fra livelli di governo e che risulterebbe contraddetto dall'applicazione di sanzioni con effetto retroattivo.

Quanto agli impegni regionali in campo sanitario, le responsabilità sul puntuale adempimento agli obblighi fiscali e/o di riequilibrio gestionale scontano sia l'esigenza di contemporaneo rispetto da parte dello Stato degli affidamenti dati, sia la permanenza delle condizioni e delle dinamiche poste a base dell'accordo.

In ordine al primo profilo, va messo in chiaro che tanto i ripiani, quanto le integrazioni di finanziamento non si sono ancora risolti in effettive erogazioni. In sede di Conferenza è stata concordata la ripartizione delle quote di spettanza regionale

mentre è recente l'emendamento governativo al d.l. 63/'02 con la previsione dell'erogazione del ripiano per l'anno 2000 e di 1/4 di quanto spettante per il 2001.

Per gli anni 2002 e seguenti manca poi qualsiasi appostazione in finanziaria, con conseguente rischio di slittamenti nell'assegnazione di risorse che l'accordo ha valutato, peraltro, necessarie a garantire prestazioni incluse nei livelli essenziali di assistenza e con essi inscindibilmente coniugate. Il che rende più oneroso l'adempimento da parte regionale e rischia di rendere necessaria la ridefinizione degli obblighi assunti.

Tanto premesso, a fronte della complessità dei fenomeni a cui il meccanismo sanzionatorio viene riferito, questa Corte non può esimersi dal raccomandare estrema prudenza, ricordando soprattutto che la assistenza sanitaria, definita nei contenuti dall'accordo del novembre scorso sui livelli essenziali [Lea], richiede per congruenza la copertura finanziaria rilevata i medesimi in corrispondenza al relativo esercizio. L'applicazione della sanzione, riducendo tale copertura a fronte del permanere dell'obbligo di prestazione, rischia di risolversi in una violazione dell'art. 27 della legge 468/'78 e conseguente *vulnus* all'art. 81 cost. [v. Corte cost., sent. 92/'81].

5.2. Segue: C) i risultati dell'anno 2001

La complessità e l'inadeguatezza della disciplina del patto di stabilità, ai fini del coinvolgimento regionale nelle regole imposte dalla costituzione fiscale europea, sono da porre in relazione soprattutto con l'irriducibilità delle questioni connesse all'evoluzione della spesa sanitaria entro gli schemi più generali valevoli per la gestione ordinaria di Regioni e enti locali.

Per le prime, tuttavia, una disamina più diffusa è riservata alla parte di questa Relazione concernente la sanità [Parte III^]. Resta tuttavia l'interesse, cui è rivolto il presente paragrafo, di valutare i risultati complessivi delle gestioni 2001, sia con riguardo ai bilanci regionali e al grado di adempimento alle regole poste per tale anno [art. 53, legge 388/2000], sia con riferimento alla evoluzione della spesa per l'assistenza sanitaria e agli obiettivi di contenimento fissati con gli accordi di agosto 2000 e 2001.

A proposito dei bilanci regionali, occorre intanto ricordare che la finanziaria 2001 [legge 23.12.2000 n. 388] ha modificato il regime precedente, introducendo le seguenti innovazioni:

- il disavanzo finanziario di parte corrente è stato disciplinato nella sua evoluzione con riferimento ad un parametro immediatamente riscontrabile a carico di ciascun ente territoriale, con conseguente superamento del sistema in precedenza adottato di riduzione percentuale del disavanzo corrente, riferita al comparto, commisurata al PIL e poi ripartita fra Regioni, enti locali e comunità montane sulla base di punti percentuali di spesa corrente;

- obiettivo per il 2001 è un disavanzo di parte corrente che – computato ai sensi del comma 2 dell'art. 30 della legge 488 del 1999 - per ciascun ente non sia superiore a quello registrato nel 1999, al netto oltre che di interessi passivi anche delle spese per l'assistenza sanitaria e aumentato del 3%;

- il confronto dei saldi 2001/1999 è fatto escludendo spese e entrate con riguardo alle quali siano intervenute [*ndr* nel 2001] modifiche legislative quanto a trasferimenti o attribuzioni di funzioni o nuove entrate proprie;

- l'esclusione della spesa per l'assistenza sanitaria è prevista, oltre che per il 2001, anche per 2000 [comma 1, lett. C, art. 37].

I suesposti diversi criteri di riferimento si prestano ad alcune riflessioni.

La relazione tecnica alla finanziaria 2001– con riferimento a Regioni, Comuni, Province, Università, Enti di ricerca [artt. 53 e 56] - ha quantificato in oltre 2.500 miliardi il risparmio assicurato dalla disciplina in questione rispetto al "tendenziale", da collocare all'interno dei risparmi complessivi, conseguenti alla razionalizzazione delle procedure di acquisto, pari a 2.940 miliardi per il 2001 e a 3.280 miliardi per il 2002, che scendono rispettivamente a 2.560 [1.830 mld enti locali e 730 mld RSO] e a 2.990 miliardi, al netto di Università e enti di ricerca[14]

Quanto alla sanità, il risparmio conseguente al patto di stabilità, anch'esso giocato sulla riduzione della spesa per beni e servizi, avrebbe dovuto assicurare, nel 2001,

[14] Con riferimento ai primi sei mesi 2000, la *Relazione sul fabbisogno di cassa* [ottobre 2000] evidenziava un incremento della spesa per acquisto di beni e servizi pari al 9,26% per la sanità, del 9,74% per comuni e province, del 6,57% per le Regioni.

1.100 miliardi [1.230 mld nel 2002]. Tali stime erano peraltro fondate su una formulazione del patto di stabilità interno diversa da quella definitivamente approvata [art. 53] che, non al saldo di bilancio si riferiva, bensì direttamente alla spesa. Di qui, l'ipotesi dell'indicato risparmio di circa 2.500 miliardi con riferimento a Regioni, enti locali, Università nonché 1.100 per la sanità[15].

Assumendo infatti come parametro di riferimento un totale di spesa corrente 1999 pari a circa 115.600 miliardi, il contenimento nel 2001 alla sua crescita, nella misura del 3%, avrebbe comportato una spesa corrente in tale anno pari a 119.000 miliardi, inferiore rispetto ad un tendenziale di circa 121.500 miliardi, calcolato nella percentuale del 5,1%, [pari cioè al tasso di inflazione 2000 del 2,80% e al tasso programmato di inflazione 2001 del 2,3%].

Ciò posto, due sono allora gli aspetti da considerare e da tenere distinti. L'uno riguarda l'obiettivo stimato e la sua traduzione strategica nella coerenza del disposto normativo. L'altro si riferisce invece al grado di rispetto, da parte delle Regioni, alle regole fissate per il conseguimento degli indicati obiettivi di risparmio.

Quanto al secondo aspetto, i dati riscontrati tramite le schede trasmesse dalle Regioni a statuto ordinario depongono – come meglio si dirà appresso- per un generale adempimento, pur con qualche eccezione, a quanto richiesto dall'art. 53 della finanziaria 2001. Nondimeno – ed è l'altro aspetto da considerare - l'obiettivo di risparmio e contenimento della spesa corrente sia ordinaria che sanitaria non può dirsi realizzato. La seguente tabella ne consente una prima verifica con riferimento alla spesa corrente al netto e al lordo della sanità.

[15] Tali risparmi, sulla base di un ipotizzato livello di certezza elevato, sono stati inclusi all'interno del bilancio a legislazione vigente, con evidente forzatura in termini di coerenza contabile.

TAB 7/REG

SPESA CORRENTE REGIONALE (RSO)
PAGAMENTI DI CASSA
ANNI 1999 - 2001

(in miliardi di lire)

REGIONI	SPESA CORRENTE									SCOSTAMENTO 2001/1999						SCOSTAMENTO 2001/2000					
	1999			2000			2001 *			Al netto sanità		Sanità		TOTALE		Al netto sanità		Sanità		TOTALE	
	Al netto sanità	Sanità	TOTALE	Al netto sanità	Sanità	TOTALE	Al netto sanità	Sanità	TOTALE	Valore assoluto	%	Valore assoluto	%	Valore assoluto	%	Valore assoluto	%	Valore assoluto	%	Valore assoluto	%
Piemonte	2.174	8.260	10.434	2.498	9.365	11.864	2.709	11.456	14.165	535	24,60	3.196	38,70	3.731	35,76	211	8,44	2.090	22,32	2.301	19,40
Lombardia	5.117	16.452	21.569	8.108	19.567	27.675	11.521	23.360	34.881	6.404	125,17	6.908	41,99	13.312	61,72	3.413	42,10	3.792	19,38	7.206	26,04
Veneto	2.525	8.534	11.059	3.215	9.814	13.029	2.036	11.282	13.317	-490	-19,39	2.748	32,20	2.258	20,42	-1.180	-36,69	1.468	14,96	288	2,21
Liguria	1.397	3.405	4.802	1.337	3.666	5.003	1.218	4.903	6.121	-179	-12,82	1.498	43,99	1.319	27,46	-119	-8,87	1.237	33,74	1.118	22,35
E. Romagna	2.716	8.606	11.322	3.040	9.791	12.831	2.661	10.365	13.026	-55	-2,03	1.759	20,44	1.704	15,05	-379	-12,46	574	5,86	196	1,52
Toscana	2.864	7.086	9.950	2.342	7.901	10.243	2.183	9.534	11.717	-682	-23,80	2.449	34,55	1.767	17,76	-159	-6,80	1.634	20,68	1.474	14,39
Marche	994	2.755	3.749	1.112	3.073	4.185	951	3.603	4.554	-43	-4,35	848	30,79	805	21,47	-161	-14,52	530	17,26	369	8,81
Umbria	551	1.611	2.162	721	1.822	2.543	603	2.251	2.854	52	9,39	640	39,70	691	31,98	-118	-16,36	429	23,54	311	12,24
Lazio	2.391	9.799	12.190	3.337	11.235	14.572	3.830	14.261	18.091	1.439	60,17	4.463	45,54	5.901	48,41	492	14,75	3.027	26,94	3.519	24,15
Abruzzo	622	2.320	2.941	721	2.654	3.376	800	3.039	3.840	179	28,72	720	31,03	898	30,54	79	10,96	385	14,51	464	13,75
Molise	175	587	762	166	672	838	286	808	1.094	111	63,48	221	37,58	332	43,53	120	72,43	136	20,15	256	30,51
Campania	2.444	11.820	14.265	3.711	11.068	14.778	5.245	12.833	18.079	2.801	114,60	1.013	8,57	3.814	26,74	1.535	41,36	1.766	15,95	3.300	22,33
Puglia	1.053	7.146	8.199	1.345	7.472	8.817	2.074	9.816	11.889	1.020	96,85	2.670	37,37	3.690	45,01	728	54,14	2.344	31,37	3.072	34,85
Basilicata	349	1.373	1.722	348	907	1.255	257	1.197	1.453	-93	-26,54	-176	-12,85	-269	-15,63	-91	-26,28	290	31,98	198	15,82
Calabria	1.160	3.499	4.659	1.300	4.148	5.449	1.670	4.433	6.103	510	43,95	935	26,72	1.445	31,01	370	28,42	285	6,87	655	12,01
TOTALE	26.533	93.252	119.786	33.301	103.155	136.456	38.043	123.141	161.184	11.510	43,38	29.889	32,05	41.399	34,56	4.741	14,24	19.987	19,38	24.728	18,12

FONTE: dati inviati dalle Regioni a seguito di richieste istruttorie e riscontrati sui rendiconti

* dati di preconsuntivo

I suesposti dati, seppure non definitivi per l'anno 2001 e da assumere quindi con inevitabile approssimazione, mostrano come la spesa corrente, al netto della sanità, è cresciuta di 6.768 miliardi nel 2000 [+25,5%] e di 4.742 miliardi nel 2001 [+14,2%]; in totale 11.510 miliardi di lire. L'incremento medio nei due ultimi anni si attesta a 5.755 miliardi, pari ad un tasso medio di crescita del 19,2%.

Con riferimento al risultato complessivo dei due anni in questione, pur tenendo conto dei finanziamenti per nuove funzioni delle Regioni a statuto ordinario pari nel biennio a 7.094 miliardi, non può dirsi comunque realizzato l'obiettivo di contenimento perseguito dal Governo che resta compresa nella media di crescita annuale del 7,4 %.

Più preoccupante è poi l'andamento della spesa corrente sanitaria che nei due ultimi anni registra nei consuntivi delle aziende sanitarie e ospedaliere costi economici in crescita a un tasso medio del 7,6%, mentre il dato finanziario di cassa riscontrato nei bilanci regionali per i due anni in questione sale in media del 15%, ove maggiore è il contributo percentuale dell'anno 2001 [19,4%].

Ancora una volta va messo in chiaro come la disciplina sul Patto di stabilità interno non si riveli coerente rispetto agli obiettivi perseguiti. I risultati insoddisfacenti sono in gran parte legati all'ambiguità di fondo delle regole applicative. L'avere scelto come obiettivo intermedio un saldo diverso da quello rilevante in ambito europeo, ha determinato la conseguenza di non poter valutare *ex ante* le implicazioni degli obiettivi assegnati ai governi decentrati sul rispetto delle regole europee, togliendo visibilità e trasparenza ai contributi riferibili a ciascun ente nella formazione di un consolidato misurato secondo le stesse regole valevoli in sede europea.

Le attuali difficoltà di trasposizione sui bilanci regionali dei medesimi criteri valevoli per l'osservanza del Patto a livello europeo, mentre impone l'auspicio di riclassificazioni trasparenti e confrontabili, suggerisce nel frattempo la ricerca concertata di un sistema di coinvolgimento regionale inteso a far leva sulla coerenza delle politiche con obiettivi condivisi ma autonomia piena nella definizione di metodi e percorsi. In linea, del resto, con il nuovo art. 117 della costituzione, che prefigura una chiara simmetria fra legislazione statale e regionale quanto a rispetto della costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, mentre la concorrenza legislativa

nel coordinamento finanziario accentua l'esigenza di più ampio margine da riservare a scelte e decisioni condivise.

In questa complessiva ricostruzione del patto di stabilità interno, va scrutinato il rispetto da parte di ciascuna Regione a quelle regole nelle quali si è concretizzato il vincolo loro imposto per l'anno 2001 dall'art. 53 della legge 388 del 2000 e dalla cui osservanza si è stimato potessero conseguire gli indicati risparmi.

Come detto l'esame dei dati rinvenienti dalle schede informative, incrociati con i riscontri eseguiti sulle risultanze di bilancio e di rendiconto, mostrano come la maggioranza delle Regioni a statuto ordinario risulti adempiente al vincolo fissato per l'anno 2001. Preoccupa peraltro il dato della Campania che, come già per il 2000, reitera anche per il 2001 un risultato negativo rispetto al saldo programmatico. Così pure il Molise, seppure in misura assai ridotta e peraltro dipeso dal più rigido criterio seguito nell'interpretazione delle regole del patto Negativo, rispetto al programmatico, anche il saldo finanziario della Puglia, la quale negli anni precedenti ha registrato adempimenti al netto però di carte contabili la cui sistemazione sconta in parte gli esiti attuali. Per le altre Regioni il miglioramento rispetto al vincolo imposto del 3%, oscilla sulla base di percentuali a volte decisamente superiori a quanto richiesto dal patto.

A fronte di tali risultati, resta l'esito riferibile agli andamenti complessivi della spesa corrente, al netto e al lordi di quella sanitaria.

Su questa ultima si riferisce specialmente nella III^ Parte di questa relazione. Motivo di allarme, da segnalare sin d'ora, è tuttavia la continua rincorsa nella ridefinizione dei fabbisogni in sanità cui gli accordi Governo-Regioni non sembrano capaci di garantire adeguata tenuta.

Rispetto al livello di fabbisogno sanitario 2001, ridefinito lo scorso mese di agosto in 138.000 miliardi di lire, è emerso un travalicamento dell'ordine di oltre 5.600 miliardi di lire. Resta inoltre un consistente onere a carico dei bilanci regionali per il ripiano della quota di disavanzo dell'anno 2000, anch'essa risultata superiore rispetto a quanto stimato in sede di accordo [10.001 mld>7.080 mld].

Ciò nonostante, sulla farmaceutica e sul nuovo rapporto di lavoro dei medici, coniugato con la soluzione alle "liste di attesa", si addensano ulteriori questioni legate a problemi di copertura. La razionalizzazione dell'offerta e il suo superamento hanno

bisogno di scelte chiare in termini finanziari, confacenti a tale scopo; né va trascurato come il dimensionamento dell'offerta spesso dipenda da sottodotazione di finanziamenti.

L'avviso di questa Corte è che occorra riservare maggiore prudenza e rigore nella valutazione della copertura finanziaria degli oneri connessi con l'assistenza sanitaria. In particolare, salvo rinvio per maggiori dettagli alla III^ Parte di questa relazione, l'attuazione dell'accordo non fu pienamente corrisposto, con l'accordo dell'8 agosto e con il DPCM sui livelli di assistenza, all'esigenza - pure rappresentata nella relazione tecnica posta a base dell'intesa - di "*razionalizzazione del profilo prestazionale*" per assicurarne la coerenza con il fabbisogno annualmente garantito a livello nazionale anche al fine di "delimitare l'area erogativa a carico del SSN rispetto a quella di possibile intervento dei Fondi integrativi".

Allegato 1

IL PASSAGGIO AL SEC 95: ANALISI DI TRE VOCI DI SPESA

Redditi da lavoro dipendente

I redditi da lavoro dipendente costituiscono la remunerazione riconosciuta al fattore lavoro per il suo intervento nel processo di produzione dei beni e servizi destinabili e non destinabili alla vendita. Il SEC95 (par. 4.02) prevede la seguente definizione: *I redditi da lavoro dipendente (D.1) sono definiti come il compenso complessivo, in denaro o in natura, riconosciuto da un datore di lavoro ad un lavoratore dipendente quale corrispettivo per il lavoro svolto da quest'ultimo durante il periodo contabile.* La ripartizione prevista è la seguente:

1. *Retribuzioni lorde*: retribuzioni in denaro; retribuzioni in natura;
2. *Contributi sociali a carico dei datori di lavoro*: contributi sociali effettivi a carico dei datori di lavoro; contributi sociali figurativi a carico dei datori di lavoro.

Le retribuzioni in denaro comprendono i contributi sociali, le imposte sul reddito ed altri oneri, che anche se a carico del lavoratore dipendente sono trattenuti in realtà dal datore di lavoro che li versa, per conto del lavoratore, direttamente agli enti di previdenza ed assistenza sociale ed alle autorità fiscali in qualità di sostituto d'imposta.

Le retribuzioni in natura sono costituite dai beni e servizi, o altri benefici, forniti gratuitamente o a prezzo ridotto dai datori di lavoro, che possono essere utilizzati dai lavoratori dipendenti per la soddisfazione dei propri bisogni o aspirazioni o di quelli degli altri componenti familiari. È importante osservare che tali beni e servizi non sono necessari per il processo di produzione e che, per il lavoratore dipendente, costituiscono un reddito aggiuntivo (in quanto se dovessero essere acquistati ciò avverrebbe al prezzo di mercato). I beni e servizi più comuni che costituiscono retribuzioni in natura sono:

a) Cibi e bevande, sono comprese in questa classe anche le riduzioni di prezzo delle mense sovvenzionate o gratuite ed i buoni pasto;
b) Strutture sportive, ricreative o di vacanza messi a disposizione del lavoratore e della sua famiglia;
c) Asili nido per i figli di dipendenti.

E', infine, da osservare che le retribuzioni non comprendono alcun tipo di imposta versata dal datore di lavoro sulla massa salariale. Tali imposte vanno considerate come "altre imposte sulla produzione" .

Il SEC95 richiede che all'interno dei redditi da lavoro dipendente sia registrato un importo uguale al valore dei contributi sociali versati dai datori di lavoro per garantire ai propri dipendenti di beneficiare delle prestazioni sociali. Questo avviene in quanto tali versamenti rappresentano parte del costo dell'utilizzazione del fattore lavoro nel processo di produzione. Tali contributi possono essere effettivi o figurativi.

I contributi sociali effettivi equivalgono ai versamenti che i datori di lavoro effettuano per i propri dipendenti agli enti di previdenza e di assistenza sociale e sistemi privati con costituzione di riserve. Essi comprendono tutti i contributi obbligatori, contrattuali e volontari per l'assicurazione contro i rischi o bisogni sociali.

I contributi sociali figurativi costituiscono la contropartita (valore monetario) delle prestazioni di assicurazione sociale erogate direttamente dai datori di lavoro ai propri dipendenti, ex dipendenti ed aventi diritto. La definizione di figurativi deriva dal fatto che le corrispondenti prestazioni vengono rese senza che il datore di lavoro faccia ricorso ad imprese di assicurazione (o fondi pensione autonomi) e senza che vengano costituiti fondi speciali o riserve distinte allo scopo. L'erogazione diretta delle prestazioni da parte del datore non modifica, comunque, il carattere della prestazione sociale e dato che l'onere finanziario corrispondente costituisce una parte del costo del lavoro ne deriva la necessità di inclusione all'interno dei redditi da lavoro dipendente.

Analizzando i consuntivi delle regioni è possibile individuare le categorie economiche di 3° livello, all'interno del Titolo 1° Spese correnti, che concorrono, in tutto o in parte con solo alcuni capitoli di spesa, a formare l'aggregato Redditi da lavoro dipendente. Si tratta di:

1.21 - retribuzioni al personale
1.22 - contributi sociali effettivi
1.23 - contributi sociali figurativi
1.30 - personale in quiescenza
1.41 - parte, acquisto di beni non durevoli, per i servizi mensa
1.48 - parte, altri acquisti di beni e servizi, per i servizi mensa
1.90 – somme non attribuibili di parte corrente, due regioni a statuto speciale.

Osservazioni conclusive relative ai redditi da lavoro nel passaggio dalla attuale tipologia di classificazione ad una più vicina al SEC95 evidenziano che:

- La componente retribuzioni lorde in denaro è facilmente individuabile attraverso una lettura del consuntivo, senza che appaiano necessarie operazioni di riclassificazione rilevanti.
- I contributi sociali sia effettivi che figurativi si individuano, analogamente, in maniera pressochè immediata;
- le diverse tipologie di retribuzioni in natura, viceversa, richiedono maggiore attenzione essendo, secondo l'attuale schema classificatorio, contenute all'interno dell'acquisto di beni servizi.
- L'IRAP a carico delle amministrazioni va considerata come un'imposta sulla produzione e come tale classificata. Allo stato attuale,invece, una parte rilevante di essa viene classificata come costo del lavoro e la parte restante come un'imposta all'interno della categoria 1.46 Imposte e tasse. Solo la classificazione tra le imposte assicura una corrispondenza con i criteri di contabilità nazionale.

Consumi intermedi

I consumi intermedi rappresentano il valore dei beni e servizi consumati quali input nel processo di produzione, escluso il capitale fisso il cui consumo è registrato come ammortamento. I beni e i servizi possono essere trasformati oppure esauriti nel processo produttivo.

Secondo la Contabilità nazionale i consumi intermedi sono da considerare tra le operazioni sui prodotti cioè quei *beni e servizi che derivano da una attività di produzione esercitata sotto il controllo e la responsabilità di una unità istituzionale che impiega beni e servizi, lavoro e capitale, quale input per produrre beni e servizi (SEC95 par. 3.07).*

In particolare l'attività di produzione riguarda tutti i beni e servizi individuali o collettivi, forniti (o destinati ad essere forniti) a unità diverse da quelle che li hanno prodotti.

Oltre le attività di immediata percezione, nei consumi intermedi di contabilità nazionale sono ricomprese alcune operazioni particolari:

- i costi di utilizzo dei beni presi in locazione: ad esempio il leasing operativo di macchine o automobili;
- alcuni elementi non considerati investimenti come: la normale manutenzione ordinaria e le riparazioni di beni utilizzati nella produzione, i servizi di ricerca e sviluppo, di formazione professionale del proprio personale, di ricerche di mercato e simili acquistati all'esterno;
- gli importi corrisposti per l'utilizzo di beni immateriali non prodotti come brevetti, marchi di fabbrica, ecc. (esclusi gli acquisti di tali diritti di proprietà che sono da considerare come acquisizioni di beni immateriali non prodotti);
- le spese sostenute dai datori di lavoro a beneficio proprio oltre che dei dipendenti perché necessarie alla produzione come il rimborso delle spese di viaggio, trasferta e rappresentanza sostenute dai dipendenti nell'esercizio delle proprie funzioni, le spese sostenute per accrescere il confort sul posto di lavoro.

Due rilevanti esclusioni dai consumi intermedi sono costituite dal software acquistato o prodotto per uso proprio, che il SEC95 considera tra gli investimenti lordi, e dai pagamenti alle amministrazioni pubbliche a titolo di tributi e per ottenere il rilascio di licenze, considerati come imposte sulla produzione.

Analizzando i consuntivi delle regioni è possibile individuare le categorie economiche di 3° livello, all'interno del Titolo 1° Spese correnti e 2° Spese in conto capitale, che concorrono, in tutto o in parte con solo alcuni capitoli di spesa, a formare l'aggregato Consumi intermedi. Si tratta di:

1.10 – Servizi degli organi istituzionali della regione
1.41 – Acquisto di beni non durevoli
1.42 – Spese per collaborazioni, studi, consulenze
1.44 – Fitti passivi, canoni, livelli e leasing (in parte)
1.48 – Altri acquisti di beni e servizi
1.83 – Altre partite compensative con le entrate (in parte)
1.90 – Somme non attribuibili (in parte)
2.10 – Beni ed opere immobiliari (per la parte relativa alla piccola manutenzione ordinaria).

Laddove esista disponibilità delle descrizioni dei capitoli di spesa, vengono, inoltre, stralciate dai consumi intermedi le spese sostenute per l'acquisto di software ed imputate agli investimenti lordi.

Contributi alla produzione

I contributi alla produzione per branca di attività economica, che rappresentano una delle voci che permettono di passare dal valore aggiunto ai prezzi base al valore aggiunto ai prezzi di mercato, costituiscono una voce di spesa che richiede una rielaborazione tra le più impegnative per il passaggio dai consuntivi regionali ai conti SEC95, per la necessità di riclassificazioni sia dal punto di vista dell'analisi funzionale che per quanto riguarda l'analisi economica.

La costruzione di tale voce di contabilità nazionale include le seguenti categorie economiche:

- 1.55 Trasferimenti correnti alle aziende regionalizzate, provincializzate ed aziende consortili;
- 1.63 Trasferimenti correnti alle imprese , consorzi tra imprese e cooperative
- 2.44 Contributi in conto interessi alle imprese ed ai consorzi (secondo la classificazione economica sono compresi all'interno dei Trasferimenti in conto capitale)

La necessità di riclassificazione più frequente è quella che richiede di riallocare i capitoli relativi a contributi in c/interessi dalla categoria 2.43 (Trasferimenti in conto capitale alle imprese, consorzi tra imprese e cooperative) – nella quale erroneamente la maggioranza delle regioni codifica tale posta - alla categoria 2.44 (contributi in conto interessi) appositamente prevista.

Il rilievo che nei conti nazionali assume l'analisi dei contributi alla produzione per branca di attività economica determina l'esigenza di una accurata analisi della destinazione settoriale dei contributi regionali, con particolare attenzione ai settori produttivi. A tal fine giova il ricorso ad una approfondita verifica delle serie temporali.

PARTE II^

LA POLITICA DI BILANCIO

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

2. Andamenti e tendenze di finanza pubblica: anni 2000 - 2001
2.1. Segue: le indicazioni per l'anno 2002

3. Recenti sviluppi nel sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario
3.1. L'accordo di agosto 2001 e la legge 405/2001. Il d.lgs. 56/2000 verso la fase a regime
3.1.1. Segue: la copertura del deficit 2001 attraverso l'aumento delle aliquote
3.2. Il nuovo titolo V della costituzione: prerogative regionali in tema di fiscalità
3.3. La delega fiscale: l'impatto diretto sulla fiscalità regionale

4. Le risorse finanziarie trasferite alle Regioni per le nuove funzioni amministrative: criteri e regole per la quantificazione dei costi
4.1 Segue: risorse da trasferire ed erogazioni effettive negli anni 2000 – 2001 – 2002

5. I bilanci di previsione delle Regioni a statuto ordinario: anni 1999 e 2000

6. Considerazioni generali sulle entrate
6.1. La gestione delle entrate: composizione e risultati di consuntivo. L'anno 2000
6.2. Segue: effetti sui bilanci regionali di alcune modifiche legislative in materia di entrata [ARIET – Accisa benzina – IRAP]
6.3. Segue: il quinquennio 1996-2000
6.4. Entrate libere e vincolate
6.5. La capacità fiscale regionale in rapporto alla spesa effettiva
6.6. L'indebitamento regionale

7. Analisi strutturale ed economica della spesa
7.1. Spesa corrente, in conto capitale e per rimborso prestiti: anni 1999-2001

7.2. La spesa per il personale regionale
7.3. La spesa per il servizio del debito
7.4. La copertura dei residui perenti

8. L' avanzo di amministrazione dell' esercizio 2000 nel confronto con i risultati delle precedenti gestioni

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

Nel recente periodo è andata emergendo una più estesa partecipazione progressivamente riconosciuta alle Regioni a statuto ordinario nella definizione delle politiche di finanza pubblica e nella condivisione di decisioni coinvolgenti questioni e aspetti di loro interesse[1].

Un processo, questo, destinato a dilatarsi a seguito della riforma al titolo V°, Parte seconda della costituzione con conseguente crescita del ruolo istituzionale di tali entità politiche nel quadro della assunzione di nuovi compiti e responsabilità e più ampio spazio riservato al modello della concertazione.

Il coordinamento finanziario, che fa parte della legislazione concorrente, postula una simmetria fra legislazione statale e regionale specie con riguardo al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario [art. 117, comma 1, riformato].

Il raccordo della finanza statale con quella regionale ruota oggi attorno a queste nuove coordinate, ove l'esigenza di integrazione e non separazione sconta tuttavia una pari dignità istituzionale, costituzionalmente riconosciuta a entrambi i livelli di governo.

Si tratta allora di ricercare appropriati modelli di raccordo, ove adeguata centralità sia riservata al collegamento delle politiche per farne poi seguire una congruente integrazione nei sistemi di bilancio e contabili.

La nuova disciplina di contabilità regionale, definita dal d.lgs. 76 del 2000 in attuazione della legge delega 208 del 1999, mette al centro del riformato quadro di principi un disegno programmatorio per l'approvazione dei bilanci regionali che ricalca le regole fissate per lo Stato. La previsione di una legge finanziaria regionale, con riferimento espresso all'art. 11 della legge 468 del '78, sembra suggerire alla autonomia legislativa l'opportunità di un disegno di programmazione finanziaria capace di fungere

[1] Quanto alla finanza pubblica, mentre la precedente normativa [art. 1-bis, legge 468 del 1978] prevedeva un parere delle Regioni solo sul Documento di Programmazione Economico-Finanziaria [DPEF] e sul Bilancio a legislazione vigente, l'art. 2, comma 2, della legge 25 giugno 1999 n. 208 ha esteso tale partecipazione consultiva anche alla legge finanziaria, alla relazione previsionale e programmatica e al Bilancio programmatico, che vanno trasmessi entro il 30 settembre alle Camere e alle Regioni ai fini del parere da rendere in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. 28 gennaio 1997 n. 281. Il metodo consensuale, fondato sul sistema degli accordi, è poi registrabile in numerosi settori di competenza concorrente: dalla regolazione per la disciplina organizzativa e finanziaria della sanità [v., da ultimo, accordi del 3 agosto 2000 e 8 agosto 2001] alla reciprocità di impegni in materia di programmazione negoziata.

da tramite di collegamento fra le politiche finanziarie regionali e quella generale dello Stato, mediante la definizione di obiettivi che, nell'assumere a referenza il quadro di convergenza comunitario, implicano linee di programmazione reciprocamente coerenti e condivise.

L'adozione da parte delle Regioni di una procedura di bilancio che faccia leva sullo strumento della legge finanziaria raccordata a un DPEF regionale, oltre ad offrire maggiore trasparenza e spessore alla relazione Governi regionali-Assemblee elettive, potrebbe inoltre collocare le scelte di politica regionale in un più vasto quadro di ragionevole coerenza con la politica nazionale e comunitaria.

Nel contesto di relazioni intergovernative meglio definite quanto a priorità e obiettivi, e sulla base di una partecipazione paritaria, può individuarsi il percorso sul quale costruire una doverosità reciproca, funzionale alla coerente trasposizione degli impegni assunti nell'ambito delle proprie politiche di bilancio e di spesa.

Restano le difficoltà sul piano operativo, dal momento che il raccordo delle politiche presuppone poi che le linee strategiche si svolgano secondo medesime convenzioni contabili.

Anche per questo aspetto, la riclassificazione dei bilanci regionali, nel raccordo con i principi di contabilità nazionale, diviene un obiettivo da non trascurare

Da dire che quasi tutte le Regioni hanno provveduto al recepimento del d.lgs 76/2000 e alla conseguente riclassificazione dei bilanci 2002 per funzioni-obiettivo. Il che, non ha peraltro contribuito ad armonizzare i sistemi contabili, fondati a volte sui centri di responsabilità, altre volte sulla destinazione della spesa. Più complesso,poi, il percorso per una riclassificazione aderente ai criteri di contabilità nazionale [SEC 95] per l'avvio del quale è stato costituito un gruppo tecnico M.Economia-ISTAT-Regioni, i cui avanzamenti nei lavori sono seguiti da questa Corte che peraltro si riserva di parteciparvi allorché si prospetteranno soluzioni di concreta realizzabilità

In questo complesso scenario, che pone a confronto cambiamenti nella distribuzione delle funzioni, più ampio ruolo regionale nella costruzione degli equilibri di finanza pubblica, riforma del sistema tributario nel collegamento con il finanziamento delle competenze regionali, decisa centralità assumono il modo di costruzione e le regole fissate nelle annuali manovre finanziarie, con riguardo agli

aspetti più direttamente influenti sui bilanci regionali e sulle loro politiche, per trarne coerenze e contraddizioni rispetto ad una finanza regionale ancora non del tutto affrancata dalla preminenza progettuale del livello centrale.

2. Andamenti e tendenze di finanza pubblica: anni 2000 - 2001

Cambiamenti importanti sono quelli riferibili alle manovre di finanza pubblica per gli anni 2000 e 2001.

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

Non a caso, fra le indicazioni introdotte in finanziaria figurano il rafforzamento degli strumenti a sostegno del patto di stabilità interno che, per tramite della concertazione, si vorrebbe ancorare all'art. 119, 1° comma, cost. (vecchio testo).

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 [ora infrastrutture] 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 finanziaria 2000].

Cambiano, con la finanziaria 2000, i criteri per la definizione del disavanzo, con esclusione dalla parte attiva di entrate da trasferimento, bilanciata con analoga esclusione dalla parte passiva delle spese finanziate con risorse a destinazione vincolata sia statali, sia dell'UE, e che, al pari delle entrate, rivestono carattere di eccezionalità. 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.

Ancora più influente è la disposizione recata dal decreto 1° agosto 2000 del Ministro del tesoro in base alla quale per l'anno 2000 il saldo finanziario del patto di stabilità interno va calcolato con riferimento alla sola *gestione delle funzioni non riguardanti la sanità.* Resta non definita la questione della differente misura del concorso regionale al conseguimento degli obiettivi di risanamento a fronte di un contributo complessivamente assegnato alle autonomie territoriali di 3.300 miliardi. Sembra tuttavia che a compensare il minore apporto di risparmio valga quanto previsto con l'accordo Governo-Regioni del 3 agosto 2000 il quale, nel quadro di una ampia riconsiderazione del problema sanità, prevede che ad eventuali travalicamenti dai tetti le Regioni facciano fronte con il massimo ricorso all'autonomia impositiva.

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, ha assunto un ruolo particolare la previsione di razionalizzazione delle procedure di acquisto, con il

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 con riferimento 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 [v. Parte III^, parag. 8.2.]

Con riferimento all'anno 2001, particolare importanza assume l'accordo Governo – Regioni del 3 agosto 2000 che trova poi attuazione nelle disposizioni della finanziaria 2001 [art. 53].

Cambiano ancora una volta le regole tramite le quali attuare il fattivo coinvolgimento dei governi regionali e locali nel perseguimento degli obiettivi di convergenza e di stabilità derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla CE nonché agli impegni assunti dal nostro paese con l'ingresso nella moneta unica.

Alle modifiche già apportate con l'art. 30 della finanziaria 2000 seguono ora ben più consistenti aggiustamenti. In realtà, come già il decreto 1° agosto del Tesoro, anche l'accordo dell'agosto 2000 sembra prendere definitivamente atto della complessità di una realtà la quale, quanto a saldi finanziari complessivi, è inevitabilmente condizionata da una spesa [quella sanitaria] che evolve sulla base di livelli di assistenza definiti con il PSN e, per questo aspetto, nella responsabilità del governo centrale.

L'accordo del 3 agosto assorbe la tematica "sanità" nel quadro di reciprocità pattizie tramite le quali è la ricerca di una soluzione definitiva alle principali questioni che sono alla base della sua problematicità: i) regolazione dei disavanzi sino a tutto il '99; ii) definizione più realistica dei fabbisogni sanitari con effetto sul 2000 e 2001; iii)

sblocco di fondi spettanti alle Regioni ma non ancora erogati; iv) risorse aggiuntive per le strutture da adibire alla professione intramuraria [v. Parte III^, parag. 2].

La finanziaria 2001[legge 23.12.2000 n. 388], per un verso ridefinisce il patto di stabilità interno escludendo dal calcolo dei saldi le gestioni sanitarie, d'altro canto recepisce l'accordo del 3 agosto sulla base di una disciplina caratterizzata, altresì, da interventi assai incisivi sulla fiscalità regionale.

In particolare, l'art. 53 introduce diverse novità per le quali si fa rinvio alla parte di questa relazione dedicata al patto di stabilità interno [v. Parte I^, parag.4.].

Ciò detto in ordine alle cosiddette *nuove regole di bilancio* che, nel superamento della disciplina del patto di stabilità interno, ridisegnano il nuovo e diverso coinvolgimento delle Regioni negli obiettivi di stabilità e risanamento, va poi in estrema sintesi esaminato il panorama delle ulteriori disposizioni iscritte nella finanziaria 2001 che al comparto regionale fanno riferimento.

Da segnalare in primo luogo le disposizioni relative al trasferimento di funzioni statali alle Regioni e agli enti locali e le conseguenti assegnazioni di risorse ai sensi dell'art. 7 della legge 59 del 1997. Si tratta di oltre 7.000 miliardi ripartiti in tre anni [2001-2003] con la seguente gradualità: 515 miliardi, 2.455,7 miliardi, 4.238,6 miliardi [art. 52, comma 5]. Per accelerare il trasferimento di funzioni in materia di polizia amministrativa, regionale e locale, è poi autorizzata l'erogazione di risorse per 6,6 miliardi. Ulteriore autorizzazione riguarda le nuove opere stradali per realizzare le quali alle Regioni è offerto un margine di spesa impegnabile nei tre anni di oltre 6.000 miliardi cui tuttavia corrisponde una assegnazione di cassa prevista nei tre anni per soli 4.492 miliardi [1.150 per il 2001; 1.694 mld per il 2002; 1.648 mld a decorrere dal 2003].

Ulteriore segnalazione - questa a favore dei bilanci regionali – merita la disposizione del comma 9 dell'art. 52 che assegna alle Regioni a statuto ordinario 663,3 miliardi annui per compensare la perdita di entrate 1999 e 2000 conseguente la riduzione della quota di accisa benzina da lire 350 a lire 242 per litro [v. *infra*, paragrafi 3 e 5.3].

Quanto al controllo sui flussi di cassa, le disposizioni sulla riduzione delle giacenze di cassa di cui all'art. 47, comma 1, della legge 27 dicembre 1997 n. 449,

confermate sino al dicembre 2000 con la legge 448/'98 e sino al 2002 con l'art. 66, comma 1, della 388/2000, hanno tuttavia visto una deroga per le Regioni a seguito del decreto del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica 27 febbraio 2001 [v. Parte I^, parag. 3].

Notevole incidenza sui flussi di pagamento consegue al previsto passaggio delle Regioni nella Tabella A annessa alla legge 720 del 1984 con contabilità da aprire presso le sezioni di tesoreria provinciale [v. a riguardo, Parte I^, parag. 3].

Resta da segnalare infine quanto disposto dalla finanziaria 2001 in tema di attuazione all'accordo del 3 agosto 2000 che ha specialmente interessato la sanità [per maggiori dettagli, v. Parte III^, parag. 2, sottoparag. 2.1 – 2.6] .

Cessa il vincolo di destinazione sin qui esistente sui finanziamenti al servizio sanitario nazionale con conseguente abrogazione del comma 1, lett. g, art 10 della legge 133 del 1999 e soppressione del comma 1, dell'art. 8 del d.lgs. 56 del 2000. Le Regioni restano tuttavia obbligate a destinare nel triennio 2001-2003 al finanziamento della spesa sanitaria regionale risorse non inferiori alle quote che risultano dal riparto dei fondi destinati per ciascun anno al finanziamento del SSN.

A decorrere dal 2001, le Regioni entro il 30 giugno di ciascun anno accertano la spesa sanitaria relativa all'anno precedente sulla base dei conti consuntivi e provvedono contestualmente alla copertura degli eventuali disavanzi di gestione attivando nella misura massima l'autonomia impositiva secondo una speciale procedura che comporta iniziative dirette da parte del Governo centrale cui spetterà di determinare le variazioni in aumento di una o più aliquote ed eventuali poteri sostitutivi in caso di inerzia regionale nel deliberare entro il 31 ottobre gli aumenti indicati.

Particolari misure sono intese al miglioramento del monitoraggio della spesa sanitaria nelle sue componenti di farmaceutica, diagnostica, specialistica, ospedaliera nonché a favorire l'appropriatezza nell'erogazione delle prestazioni sia tramite la previsione di un valore soglia sulla durata dei ricoveri in reparti di lungodegenza da stabilire dalle Regioni entro il limite massimo di 60 giorni oltre il quale scatta la riduzione delle tariffe giornaliere, sia con l'istituzione di controlli regionali su ciascun soggetto erogatore di prestazioni sanitarie con una campionatura di almeno il 2% delle cartelle cliniche e corrispondenti schede di dimissione.

Sempre in tema di sanità va altresì segnalata l'abolizione dal 1 gennaio 2001 dei ticket-ricetta sui farmaci e la gratuità degli screening anti-tumore. Dal gennaio 2002 la franchigia per diagnostica e specialistica calerà da 70.000 a 23.000 lire e dal 2003 sarà abolita. Misure queste sulle quali serrato è stato il confronto con il Governo quanto a copertura con effetto sui bilanci regionali [v. Parte III^, parag. 2].

Ulteriori misure riguardano il rimborso per i farmaci generici più costosi che viene misurato sulla media di quelli con prezzo inferiore, nonché l'avvio a partire dal 30 giugno 2001 della sperimentazione per i medici di famiglia del budget di distretto.

Quanto agli acquisti di beni e servizi, il Tesoro promuoverà attraverso la Consip aggregazioni di *asl* e ospedali.

2.1. Segue: le indicazioni per l'anno 2002

Disposizioni di interesse regionale sono innanzitutto quelle contenute nel d.l. 18 settembre 2001 n 347, convertito con la legge 16 novembre 2001 n. 405. Tale disciplina normativa ha recepito la regolamentazione tracciata in materia di assistenza sanitaria dall'accordo del 8 agosto 2001 con il quale sono state concertate fra Governo e Regioni le nuove regole del patto di stabilità interno, la cui disciplina complessiva è tuttavia il risultato di successivi apporti, integrativi all'originario schema pattizio che nell'iniziale disegno recava impegni e regole a riguardo del solo settore sanitario.

Il d.l. 367/'01, nel recepire l'accordo di agosto, ha introdotto infatti ulteriori regole propriamente riferite alla gestione dei bilanci regionali con un più stretto coinvolgimento delle autonomie nel perseguimento degli obiettivi comunitari e di finanza pubblica per il triennio 2002-2004, tramite l'introduzione di un vincolo gestionale che direttamente agisce sul versante della spesa corrente, alla cui evoluzione è fissato per il 2002 il tetto del 4,5% rispetto agli impegni e pagamenti di cassa effettuati allo stesso titolo nell'esercizio 2000. Per i due anni successivi l'incremento consentito è nei limiti del tasso programmato di inflazione [rispettivamente 1,3% e 1%].

Quanto alla sanità, stretti limiti sono fissati all'evoluzione del fabbisogno 2002-2004 al cui finanziamento sono destinati, in base all'accordo di agosto, circa 455.000

miliardi [146.376 mld, 152.122 mld, 157.371 mld][2] e a oltre 9.300 miliardi ammontano i ripiani riconosciuti a carico del bilancio Stato per gli anni 2000 e 2001 [rispettivamente 2.700 mld e 6.608 mld]. Tale finanziamento è collegato ai nuovi livelli essenziali di assistenza [LEA] recentemente concertati con l'accordo del 22 novembre scorso e recepiti con DPCM 29 novembre 2001.

A tali maggiori finanziamenti corrisponde piena responsabilità delle Regioni per eventuali travalicamenti con obbligo di introduzione di ticket o con ricorso alla propria fiscalità [IRPEF e altre tasse locali].

La mancata tenuta dei limiti di fabbisogno sanitario dovrebbe comportare per le Regioni inadempienti il ripristino del livello di finanziamento previsto nell'accordo dell'anno precedente [art. 40 finanziaria 2002], mentre resta fermo il potere sostitutivo del Governo ai fini dell'introduzione di ulteriore fiscalità da parte regionale a fronte di travalicamenti [art. 83, legge 388/2000].

Molti gli impegni assunti dalle Regioni con l'accordo dell'8 agosto, recepiti dal d.l. 347 con le modifiche e integrazioni introdotte in sede di conversione [legge 405/2001]. Vanno ricordati a riguardo: *i*) l'obbligo per le Regioni di ottenere dalle aziende sanitarie e ospedaliere - anche tramite introduzione di sanzioni a carico degli amministratori - l'adesione alle convenzioni con la Consip per gli acquisti di beni e servizi [art. 2]; *ii*) il vincolo di ristrutturazione della rete ospedaliera con 5 posti letto per 1000 abitanti, di cui l'1 per mille riservato alla riabilitazione e alla lungodegenza e riassorbimento del personale eccedente [art. 3][3]; *iii*) un tetto per la farmaceutica fissato a carico del servizio sanitario nazionale al 13% della spesa sanitaria [art. 5; v. Parte III^] *iv*) l'istituzione di strumenti di monitoraggio e controllo sulla spesa sanitaria, con

---

[2] Tali importi sono comprensivi di una quota [pari a 2.000 miliardi per il 2002 e 2003 e a 1.500 miliardi per il 2004] destinata alle finalità espresse nei punti 16 e 17 dell'accordo dell'8 agosto sia a fini di riequilibrio e revisione dei parametri di ponderazione sia per i maggiori oneri connessi con l'esclusività di rapporto per gli ospedali classificati religiosi, per gli IRCCS, la componente universitaria delle aziende miste e dei policlinici.
Va ricordato che il DPEF per gli anni 2002-2006 presentava, come stime a legislazione vigente, i seguenti importi: 140.700 miliardi per il 2002, 145.200 miliardi per il 2003, 149.200 miliardi per il 2004, 153.500 miliardi per il 2005, 158.100 miliardi per il 2006.

[3] Gli esuberi di personale vanno assorbiti in via prioritaria nell'ambito delle strutture derivanti dalla riconversione di quelle dismesse, oppure in sostituzione del personale cessato nella stessa azienda, o infine per lo svolgimento di servizi medici e infermieristici domiciliari. In via secondaria trovano applicazione le procedure sulle eccedenze e di collocamento in disponibilità di cui agli artt. 33 e 34 del d.lgs. 165/'01 [art. 3, comma 4].

particolare riguardo a quella per beni e servizi e al costo del personale qualora si riveli superiore al livello dell'anno 2000, salvo gli incrementi contrattuali [artt. 3,4,5].

Ulteriori disposizioni sono contenute nel d.l. 347 e concernono: il differimento di un anno delle riduzioni e eliminazioni (operate con la l. 388/2000) della partecipazione al costo di prestazioni specialistiche e di diagnostica strumentale e di laboratorio [art. 2, comma 6]; il numero massimo delle prescrizioni per ricetta [art. 9]; particolari modalità di erogazione dei medicinali con possibilità, in determinati casi, di distribuzione diretta da parte delle aziende sanitarie [art. 8], il prezzo di rimborso dei farmaci con uguale composizione [art.7].

Specifico emendamento, introdotto in sede di conversione del d.l. 347, ha previsto la deroga ai limiti vigenti in materia di potestà fiscale regionale per consentirne nell'anno 2000 il superamento con riguardo all'IRPEF e altri tributi regionali al fine di dare copertura ad eventuali disavanzi registrati nell'anno 2001.

Quanto alle disposizioni della finanziaria 2002, oltre a quella dell'art. 40 che – come detto - sanziona con la riduzione dei finanziamenti l'inadempimento alle regole del patto di agosto, vanno altresì ricordate: la possibilità, al pari della altre amministrazioni, di acquistare servizi sul mercato o affidare a soggetti privati lo svolgimento di servizi da individuare con regolamento governativo [art. 29]; le misure relative alla disciplina dell'emissione di titoli obbligazionari da parte degli enti territoriali e alla contrazione dei mutui con soluzioni di flessibilità che vanno dalla possibilità di rimborsi in un'unica soluzione alla scadenza [c.d. struttura *bullet*] alla rinegoziazione di mutui con rifinanziamenti che consentano riduzione del valore finanziario [art. 41]

La suesposta ricostruzione delle principali misure correttive, introdotte in sede di manovre di bilancio 2000, 2001 e 2002 con riguardo al comparto regionale, trova più dettagliata esposizione nelle singole parti della relazione.

3. Recenti sviluppi nel sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario

Nel corso dell'esercizio, si sono poste le condizioni per un cambiamento significativo del modello di federalismo fiscale a cui si era approdati con la riforma del

2000. Tre i passaggi destinati ad incidere profondamente sul sistema delineato con l'approvazione del d.lgs. n. 56/2000 e a renderne necessaria una revisione complessiva:

A) nell'agosto del 2001, la sottoscrizione di un nuovo accordo tra Stato e Regioni in materia di spesa sanitaria, porta con sé l'esigenza di una nuova modificazione delle aliquote di compartecipazione previste in sostituzione dei trasferimenti dal fondo sanitario nazionale. All'aggiornamento degli importi riconosciuti per il 2001 si è accompagnata una definizione dei fabbisogni sanitari anche per il triennio 2002-2004, facendo così ricadere nell'ambito della programmazione finanziaria la quantificazione di risorse che, nel disegno normativo del d.lgs. n. 56/2000, dovevano trovare un loro "*tetto*" nella variazione delle entrate proprie e compartecipate. Si è, inoltre, in parte riaperto il confronto sul rilievo da attribuire ai criteri di valutazione del fabbisogno sanitario alla base finora del meccanismo di riparto.

Nell'ambito della manovra finanziaria per il 2002, il Governo ha poi condizionato l'adeguamento dei fabbisogni sanitari (e quindi delle risorse riconosciute alle Regioni in base all'accordo) al rispetto degli impegni assunti con il patto di stabilità interno e (a quelli relativi) al contenimento della spesa farmaceutica. Misura che è stata estesa anche alle somme previste per gli esercizi 2002-2004 dall'art. 4 del d.l. 15 aprile 2002 n. 63;

B) nell'autunno 2001 con la definitiva approvazione della riforma costituzionale, si è aperta una nuova fase di definizione dell'autonomia finanziaria delle Regioni, del ruolo e delle finalità del sistema perequativo. Il nuovo titolo V della costituzione modifica significativamente i contenuti del sistema preesistente e rende necessario un riesame complessivo delle diverse fonti di finanziamento. Analisi che dovrà portare, per una compiuta realizzazione del nuovo disegno costituzionale (in materia di finanziamento), ad una definizione del quadro normativo entro il quale le Regioni potranno esercitare la propria potestà impositiva, del significato da attribuire al riferimento al "territorio" nella ripartizione dei tributi erariali, dei criteri per la assegnazione delle risorse del fondo perequativo e delle erogazione dei contributi speciali previsti dall'articolo 119;

C) nell'ambito della manovra finanziaria per il 2002 è stato presentato, infine, un disegno di legge, approvato in prima lettura della Camera (A.C. 2144) e passato ora

all'esame del Senato, che dispone una delega per la riforma del sistema fiscale statale. Al suo interno, il provvedimento prevede una graduale soppressione dell'IRAP.

Nel seguito ci si sofferma sugli elementi identificativi di questi passaggi, puntando ad evidenziarne le differenze di impostazione rispetto al preesistente disegno normativo.

3.1. L'accordo di agosto 2001 e la legge 405/2001. Il d.lgs. 56/2000 verso la fase a regime

Come è noto, con il d.lgs. n. 56/2000 era stato disegnato un doppio percorso per l'entrata a regime del nuovo meccanismo di finanziamento. Da un lato, si prevedeva un triennio per la verifica e il consolidamento dei livelli delle aliquote di compartecipazione; dall'altro, si disponeva un periodo ben più lungo per il passaggio definitivo da un sistema di ripartizione tra Regioni basato sulla spesa storica ad uno centrato sulle capacità fiscali: tredici gli anni per la transizione al nuovo sistema di perequazione.

Si voleva in questa maniera assicurare l'esatta equivalenza fra i trasferimenti aboliti e le compartecipazioni attribuite, prevedendo la rideterminazione con DPCM delle misure delle aliquote e compartecipazioni[4]. In particolare, le aliquote dell'addizionale regionale IRPEF dovevano essere rideterminate entro il 30 giugno 2000, sulla base dei dati consuntivi risultanti per l'anno 1999. Le aliquote di compartecipazione IVA e accisa sulle benzine dovevano essere rideterminate entro il 30 giugno 2001, sulla base dei dati consuntivi risultanti per l'anno 2000.

Si doveva poi pervenire alla definitiva determinazione delle aliquote entro il 30 settembre 2002, sulla base dei dati consuntivi risultanti per l'anno 2001. La rideterminazione doveva riguardare, dopo un biennio, anche le risorse trasferite per l'attuazione della c.d. legge Bassanini (art. 6 l. n. 59/1997).

Sin dal varo del d.lgs. n. 56/2000 questa Corte non ha mancato di osservare che, prevedendosi una serie di successivi aggiustamenti, si sarebbe prodotta una situazione

[4] La norma sottraeva alla riserva di legge la determinazione della misura della compartecipazione IVA e dell'accisa sulla benzina oltre che dell'addizionale regionale all'IRPEF. L'unico vincolo all'entità che le suddette compartecipazioni o addizionali potevano assumere era posto dall'invarianza di risorse rispetto ai trasferimenti soppressi.

di incertezza che avrebbe esposto le Regioni ad una prolungata precarietà nella redazione dei rispettivi bilanci. Tuttavia, nel disegno originale, tali incertezze dovevano chiudersi con la fissazione definitiva delle aliquote, salvo il loro futuro aggiornamento in relazione a nuove funzioni eventualmente attribuite alle Regioni.

Nell'attuazione effettiva, a tali incertezze se ne sono aggiunte di ulteriori, relative alla progressiva ridefinizione dei fabbisogni sanitari ed alla conseguente necessità di modificare le aliquote di compartecipazione, ma anche ad interventi che hanno inciso su basi imponibili ed entrate proprie delle Regioni[5].

L'accordo di agosto 2001 mira a "dirimere definitivamente qualsiasi controversia relativa all'accordo del 3 agosto 2000 per le responsabilità del Governo e delle Regioni circa la congruità delle risorse finanziarie statali relative all'anno 2001, convenendo che eventuali ulteriori eccedenze di spesa restino a carico dei bilanci regionali".

A tale scopo è concordato un incremento delle risorse previste per l'anno 2001 a chiusura definitiva della partita finanziaria tra Governo e Regioni. Le Regioni, da parte loro, si impegnano a far fronte alle eventuali ulteriori esigenze finanziarie con mezzi propri (tributi) facendo ricorso alle misure previste ai sensi dell'articolo 83, comma 4, della l. n. 23 dicembre 2000, n. 388[6].

Ma non solo è incrementato il livello iniziale del fabbisogno su cui calcolare l'entità dei trasferimenti da corrispondere alle Regioni e da trasformare in compartecipazioni. Viene assunto anche l'obiettivo di una evoluzione dei finanziamenti che mantenga un quadro stabile nel tempo: viene così definito, per il triennio 2002-2004, il quadro finanziario complessivo ed esaustivo delle risorse statali utilizzabili per finanziare la spesa sanitaria pubblica, che si basa sulla quota stabilita per il 2001 e incrementata, di anno in anno, in relazione all'andamento del Pil, così come previsto nel DPEF 2002-2006. Si conviene pertanto "*di determinare la disponibilità complessiva ed onnicomprensiva di risorse da destinare al finanziamento del Servizio Sanitario*

---

[5] Il riferimento è naturalmente sia all'accordo di agosto 2000 sia alle misure assunte in materia sanitaria e di base imponibile Irap nella finanziaria per il 2001.

[6] La norma detta le modalità per la copertura da parte delle Regioni a partire dal 2001 dei disavanzi da accertarsi entro il 30 giugno dell'anno successivo. L'accertamento dei disavanzi , l'individuazione delle basi imponibili dei singoli tributi e l'ammontare delle variazioni è affidato ai Ministri della sanità e dell'economia previa intesa della Conferenza Stato Regioni. L'aumento dei tributi deve essere effettuato dalle Regioni entro il 31 ottobre di ciascun anno.

nazionale per gli anni dal 2002 al 2004 nelle seguenti somme: lire 146.376 miliardi per l'anno 2002, lire 152.122 miliardi per l'anno 2003 e lire 157.371 miliardi per l'anno 2004" [v.a riguardo, Parte III, parag.3].

Inoltre, si prevede che "*in base all'accordo sui livelli, il riparto delle risorse verrà operato tra le Regioni, tenendo conto della necessità di addivenire ad un riequilibrio tra le Regioni medesime in un arco di tempo predefinito, che tenga anche conto della necessità di incentivare i comportamenti virtuosi, di rimuovere le situazioni di svantaggio e migliorare la qualità dei servizi. In questo contesto, le Regioni si impegnano a rivedere i parametri di ponderazione di cui all'art. 34 della l. n. 662 del 1996*"[7].

In entrambi i casi, quanto previsto modifica significativamente il meccanismo introdotto con il d.lgs. n. 56/2000. Da un lato la previsione di un fabbisogno determinato per il triennio confligge con una dinamica della spesa che avrebbe dovuto, dopo una fase transitoria, essere "governata" dalla dinamica delle entrate. Predefinire l'andamento del fabbisogno comporta, infatti, che, nel triennio, l'entità dei trasferimenti (ex fondo sanitario nazionale) da trasformare in compartecipazione si modifichi in funzione del fabbisogno medesimo, richiedendo, perciò, continui aggiustamenti delle aliquote (e conseguenti variazioni anche del fondo perequativo).

La previsione, poi, di una modifica dei parametri di ponderazione per il riparto del fondo sanitario nazionale incide sui presupposti stessi del meccanismo perequativo introdotto con il d.lgs. n. 56/2000 almeno nella componente sanitaria. Si produrrebbero, infatti, sia una modifica della ripartizione della "spesa storica" rispetto alla quale il meccanismo di perequazione è stato avviato nel 2001, sia una modifica del correttivo inserito nel meccanismo stesso.

Va osservato che i mutamenti nella ripartizione delle risorse rispetto alla situazione originaria si annullerebbero gradualmente con il passaggio al criterio di riparto delle capacità fiscali; permanenti invece rimarrebbero quelli operati sulla componente "sanitaria" della perequazione.

---

[7] La legge ha introdotto un nuovo criterio di ripartizione fra le Regioni del finanziamento dei livelli di assistenza: il criterio della quota capitaria viene corretto in base ad un sistema di pesi stabiliti sulla base della popolazione residente, frequenza dei consumi sanitari per età e per sesso, tassi di mortalità della popolazione, indicatori epidemiologici, particolari indicatori territoriali

Nonostante l'accordo di agosto 2001 riguardasse sia il 2001 che gli anni successivi, fino ad aprile 2002 non sono state variate le aliquote di compartecipazione, né è stata ancora disposta la ripartizione delle risorse previste a copertura del fabbisogno sanitario per il 2002 (e adeguate le aliquote fiscali relative).

Nella tabella 8\REG si riportano i risultati di un esercizio fondato su stime, relativo alla nuova struttura di finanziamento: sono stati ricalcolati gli importi attribuiti e le aliquote di compartecipazione in sostituzione dei trasferimenti soppressi. Tale ricostruzione è stata condotta assumendo l'ipotesi di invarianza dei criteri di riparto e delle stime di gettito dei diversi tributi rispetto ai valori utilizzati nel DPCM di marzo 2001.

TAB 8/REG

LA RIDETERMINAZIONE DELLA COMPARTECIPAZIONE IVA E DEL FONDO PEREQUATIVO IN BASE AL NUOVO FABBISOGNO PER IL 2001 PREVISTO NELL'ACCORDO DI AGOSTO 2001

(in miliardi di lire)

Regioni	COPERTURA DEL FABBISOGNO SANITARIO					Altri trasferimenti	Totale Trasferimenti da abolire	NUOVE RISORSE				IVA in quota consumi	Regioni affluenti	Regioni traenti	IVA a saldo
	Fabbisogno sanitario	Irap sanità	Irpef (0.5%)	Entrate proprie	Fondo Sanitario Nazionale			Accisa benzina	Irpef	IVA a saldo	Totale nuove entrate				
Piemonte	10.666	4.765	441	324	5.136	68	5.204	15	353	4.836	5.204	5.664	-828	0	4.836
Lombardia	21.407	13.410	1.009	667	6.321	137	6.458	31	807	5.620	6.458	12.811	-7.191	0	5.620
Veneto	10.624	5.119	435	364	4.706	52	4.758	16	348	4.394	4.758	6.232	-1.838	0	4.394
Liguria	4.682	1.232	159	121	3.170	19	3.189	5	127	3.057	3.189	2.412	0	646	3.057
Emilia-Romagna	10.036	4.913	439	333	4.351	65	4.417	15	351	4.051	4.417	5.967	-1.917	0	4.051
Toscana	8.899	3.412	334	268	4.885	51	4.936	14	267	4.654	4.936	4.760	-106	0	4.654
Marche	3.554	1.255	123	111	2.065	12	2.078	5	98	1.974	2.078	2.003	-28	0	1.974
Umbria	2.091	576	68	66	1.381	5	1.386	3	54	1.329	1.386	1.025	0	304	1.329
Lazio	12.119	5.861	477	314	5.467	65	5.532	19	382	5.132	5.532	6.553	-1.421	0	5.132
Abruzzo	3.084	717	85	80	2.202	14	2.215	4	68	2.143	2.215	1.473	0	670	2.143
Molise	811	47	19	25	720	2	722	1	15	706	722	327	0	379	706
Campania	13.060	1.950	289	316	10.505	35	10.539	12	231	10.296	10.539	5.276	0	5.020	10.296
Basilicata	1.419	40	31	33	1.315	6	1.322	1	25	1.296	1.322	530	0	765	1.296
Puglia	9.225	1.334	214	219	7.458	23	7.480	10	171	7.299	7.480	4.031	0	3.268	7.299
Calabria	4.729	203	93	92	4.341	23	4.364	5	74	4.285	4.364	2.010	0	2.275	4.285
Totale	**116.406**	**44.832**	**4.216**	**3.334**	**64.024**	**577**	**64.601**	**156**	**3.373**	**61.072**	**64.601**	**61.072**	**-13.329**	**13.329**	**61.072**

FONTE: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero dell'economia e delle finanze Conferenza Stato Regioni

Il ritardato adeguamento del 2001 è connesso alla scelta del Governo di condizionare la corresponsione delle nuove somme al rispetto dei vincoli posti al contenimento della spesa sanitaria e al rispetto del patto di stabilità interno [v. tuttavia Parte I, parag..4.1] Scelta di non sicura applicabilità nei termini di quanto disposto dell'articolo 40 della legge finanziaria 2002[8] sebbene confermata anche per gli anni successivi dal d.l. n. 63/2002[9]. La disposizione ora richiamata prevede che, in caso di inadempienza da parte delle Regioni, le somme riconosciute vengano ridotte e riportate ai livelli pre-accordo, rivalutate in base al tasso di inflazione negli anni successivi al 2001, [v. a riguardo, Parte I, parag.4.1]. Anche in questo caso, viene di fatto modificato quanto era previsto con il d.lgs. n. 56. Il non adeguamento delle aliquote e il mantenimento di elementi di incertezza circa le risorse riconosciute finisce per delineare una sorta di sistema misto: si confermano le modalità di attribuzione delle risorse per il livello di fabbisogno pre-accordo di agosto 2001 e si provvede ad una integrazione successiva attraverso trasferimenti.

3.1.1. Segue: la copertura del deficit 2001 attraverso l'aumento delle aliquote

Le disposizioni finora ricordate non sono le sole destinate ad incidere sul modello di federalismo fiscale in conseguenza degli accordi di agosto 2001. Con la legge n. 405/2001 che, come è noto, ha stabilito la traduzione normativa di parte dell'accordo, è stato anche confermato quanto previsto dall'art. 83 della l. n. 388/2000[10] per il ripiano

[8] L'articolo richiamato prevede che in caso di mancato rispetto degli impegni indicati al punto 19 dell'accordo si provveda al ripristino del livello di finanziamento frutto dell'accordo dell'agosto 2000.I punti 2 e 15 dell'accordo impegnano le Regioni ad adottare misure di anticipazione di verifica degli andamenti della spesa del 2001, ad aderire alle convenzioni in tema di acquisti di beni e servizi, ad adempiere agli obblighi informativi sul monitoraggio della spesa, ad adeguarsi alle prescrizioni del patto di stabilità interno, a sottoscrivere l'impegno a mantenere l'erogazione delle prestazioni ricomprese nei livelli essenziali di assistenza, a mantenere la stabilità della gestione, applicando direttamente misure di contenimento della spesa, introdurre strumenti di controllo della domanda o a applicare un'addizionale regionale all'IRPEF o altri strumenti fiscali previsti dalla normativa vigente, nella misura necessaria a coprire l'incremento di spesa

[9] Con l'art. 4 si estendono per gli anni 2002, 2003 e 2004 gli obblighi a carico delle Regioni introdotti dall'artticolo 31 della finanziaria per il 2002.

[10] Si veda nota 4

dei deficit 2001, peraltro disponendo che le Regioni possano introdurre aumenti delle aliquote per il 2002 anche superiori a quelli fissati dalla normativa previgente[11].

Disposizioni in tal senso sono state adottate da alcune delle Regioni dove immediato è risultato lo squilibrio entrate-prestazioni. Un caso a parte è quello dell'Umbria, la quale, nonostante l'equilibrio dei conti sanitari, ha deciso di attivare la leva fiscale per altre finalità. Nella tabella 9\REG sono riassunte le principali modificazioni introdotte e che, in alcuni casi, hanno riguardato più tributi.

[11] Il comma 3 bis dell'art. 4 della l. n. 405/2001 autorizza le Regioni, limitatamente all'anno 2002, ad incrementare l'aliquota dell'addizionale all'Irpef in deroga ai termini e alle modalità previsti dall'art. 50, comma 3, d.lgs. n. 446/1997. Qualora la maggiorazione sia superiore allo 0,5% deve essere stabilita con legge regionale. Sempre limitatamente all'anno 2002 le Regioni possono determinare le tasse automobilistiche regionali in deroga ai termini e alle modalità stabiliti dall'art. 24 del d.lgs. n. 504/1992.

TAB 9/REG

PROVVEDIMENTI TRIBUTARI IN MATERIA DI ADDIZIONALE REGIONALE ALL'IRPEF, IRAP E TASSE AUTOMOBILISTICHE

REGIONI	*IRPEF*	*IRAP **	*Tassa Automobilistica*	*Note*
Piemonte	L'addizionale è fissata al 1,4%. La maggiorazione non si applica ai redditi inferiore ai 10.329,14 euro.			Legge regionale n°34 del 13 dicembre 2001 - articolo 1
Lombardia	A decorrere dall'anno 2002 l'addizionale è determinata applicando al reddito complessivo le seguenti aliquote previste per scaglioni di reddito: 1,2% fino a 10.329,14 euro; 1,2% oltre 10.329,14 euro fino a 15.493,71euro; 1,3% oltre 15.493,71 euro fino a 30.987,41euro ; 1,4% oltre 30.987,41euro.			Legge regionale n°27 del 18 dicembre 2001, articolo 1. L'addizionale Irpef rimane allo 0,9% per i redditi da pensione non superiori a 10.329,14 euro
Veneto	Per l'anno 2002 l'addizionale è fissata alle seguenti aliquote per scaglioni di reddito: 1,2% fino a 10.329,14 euro; 1,3% oltre 10.329,14 euro fino a 15.493,71euro; 1,4% oltre 15.493,71 euro fino a 30.987,41euro ; 1,4% oltre 30.987,41euro fino a 69.721,68 euro; 1,9% oltre 69.721,68.		Gli importi della tassa automobilistica regionale e della sopratassa annuale regionale sono aumentati del 10%	Legge regionale n°40 del 24 dicembre 2001 articolo 1. Per le famiglie con disabili l'aliquota dell'addizionale Irpef rimane allo 0,9% per i redditi complessivi fino a 30.987,41 euro
Marche	A decorrere dall'anno 2002 l'addizionale è determinata applicando al reddito complessivo le aliquote secondo i seguenti scaglioni di reddito: 0,9% fino a 10.329,14 euro; 0,9% oltre 10.329,14 euro fino a 15.493,71euro; 1,91% oltre 15.493,71 euro fino a 30.987,41euro ; 3,6% oltre 30.987,41euro fino a 69.721,68; 4% oltre 69.721,68.	A decorrere dall'anno 2002 l'aliquota dell'IRAP è elevata al 5,15%. Per le banche e gli altri enti finanziari l'aliquota passa al 5,75%	Gli importi della tassa automobilistica regionale e della sopratassa annuale regionale sono aumentati del 7,98%	Legge regionale n° 35 del 19 dicembre 2001. L'aumento dell'aliquota IRAP non si applica ai soggetti che realizzano almeno il 50% del fatturato per lavorazioni in conto terzi nei settori tessile e abbigliamento, alle imprese di nuova costituzione, alle Onlus, alle cooperative sociali. L'aliquota Irap è ridotta al 3,25 per le cooperative sociali la cui attività è finalizzata all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate
Umbria	A decorrere dall'anno 2002 l'addizionale è determinata applicando ai redditi compresi le aliquote previste per scaglioni di reddito: 0,9% fino a 10.329,14 euro; 1,1% da 0 a 15.493,71euro; 1,1% da o a 30.987,41euro ; 1,1% da 0 a 69.721,68; 1,1% oltre a 69.721,68			Delibera del 18 dicembre 2001. Nel caso della regione Umbria la leva fiscale non è stata attivata per coprire un deficit sanitario
Puglia	Per l'anno 2002 l'addizionale è rideterminata nella misura dell'1,4%			Legge regionale n°32 del 5 dicembre 2001

* La Lombardia ha aumentato l'aliquota IRAP di un punto percentuale per banche e SIM. Il Lazio aumenta l'aliquota IRAP dell'1% o dello 0,75% in alcuni settori (poste e telecomunicazioni intermediazione finanziaria, attività radiotelevisive e agenzie di stampa, pompe di benzina e commercio all'ingrosso) e riduzioni in altri (agricoltura, commercio al dettaglio e altri settori produttivi)

Si è di fronte ad un'evoluzione articolata che non ha definito un unico modello di intervento fiscale, lasciando piuttosto lo spazio ad iniziative con diverso grado di generalità e di progressività. Diverse sono state, infatti, le modalità scelte da Marche, Lombardia, Veneto, Piemonte, Umbria e Puglia, con il risultato di aver prodotto interventi con un diverso impatto distributivo.

La seguente tabella 10\REG riporta la struttura adottata dalle singole Regioni per l'aumento dell'addizionale Irpef di propria competenza.

TAB 10/REG

LA VARIAZIONE DELL'ADDIZIONALE IRPEF IN ALCUNE REGIONI: I MODELLI ADOTTATI

Scaglioni di reddito (euro)	*Aliquote Irpef (%)*	*Addizionali regionali*					
		Piemonte (%)	*Lombardia (%)*	*Veneto (%)*	*Marche (%)*	*Umbria (%)*	*Puglia (%)*
da 0 a 10.139,14	18	0,9	1,2	1,2	0,9	0,9	1,4
da 10.139,14 a 15.493,71	24	1,4	1,2	1,3	1,91	1,1	1,4
da 15.493,71 a 30.987,41	32	1,4	1,3	1,4	1,91	1,1	1,4
da 30.987,41 a 69.721,68	39	1,4	1,4	1,4	3,6	1,1	1,4
oltre 69.721,68	45	1,4	1,4	1,9	4	1,1	1,4

Come è immediato osservare, sono stati seguiti modelli diversi, compresi fra l'estremo della Puglia, dove l'aumento è stato uniforme per tutti i livelli di reddito, e quello delle Marche, che presenta la massima diversificazione per scaglioni. Proprio questa diversificazione costituisce il dato più rilevante. Le decisioni prese dalle Regioni consentono di misurare se e come diverse modalità di aumento dell'addizionale Irpef possano alterare i modelli distributivi prevalenti.

Analisi recenti[12] svolte a partire dalle informazioni sulla distribuzione dei redditi regionali e sul carico fiscale complessivo indicano che, in termini di crescita dell'addizionale sul gettito preesistente, al massimo sforzo aggiuntivo è quello delle Marche. All'estremo opposto i contribuenti dell'Umbria, dove il gettito cresce solo del 18%

Oltre che dalle diverse basi imponibili di partenza, l'impatto dell'addizionale dipende dal numero di contribuenti che viene colpito dall'aumento di imposizione. Un aspetto che discende dalle diverse modalità con cui nelle singole Regioni si è intervenuti sull'addizionale. La percentuale di contribuenti percossa è infatti molto diversa da Regione a Regione: si passa dal quasi il 60% della Lombardia e del Veneto al 29% delle Marche, con valori compresi fra il 35 e il 40% in Umbria e Puglia e intorno al 50% in Piemonte.

In termini di progressività dell'aumento, è la seguente tabella a darne conto (TAB 11\REG).

[12] Centro Europa Ricerche (2002).

TAB 11/REG

PROGRESSIVITÀ DEI DIVERSI MODELLI DI AUMENTO DELL'ADDIZIONALE IRPEF

Decili di reddito	*Piemonte*		*Lombardia*		*Veneto*		*Umbria*		*Marche*		*Puglia*	
	Incidenza monetaria (*)	*Incidenza % (**)*	*Incidenza monetaria (*)*	*Incidenza % (**)*	*Incidenza monetaria (*)*	*Incidenza % (**)*	*Incidenza monetaria (*)*	*Incidenza % (**)*	*Incidenza monetaria (*)*	*Incidenza % (**)*	*Incidenza monetaria (*)*	*Incidenza % (**)*
1	0	0,00%	-2	-1,78%	-1	0,17%	0	0,00%	0	0,00%	-2	0,76%
2	0	0,00%	-3	-0,05%	-3	-0,07%	0	0,00%	0	0,00%	-5	-0,12%
3	0	0,00%	-24	-0,27%	-26	-0,29%	0	0,00%	0	0,00%	-35	-0,41%
4	-33	-0,31%	-31	-0,30%	-32	-0,30%	-10	-0,10%	0	0,00%	-52	-0,49%
5	-66	-0,49%	-40	-0,30%	-44	-0,32%	-27	-0,20%	0	0,00%	-66	-0,49%
6	-80	-0,50%	-48	-0,30%	-54	-0,34%	-32	-0,20%	-5	-0,03%	-78	-0,50%
7	-91	-0,50%	-57	-0,31%	-66	-0,36%	-37	-0,20%	-32	-0,17%	-92	-0,50%
8	-108	-0,50%	-71	-0,33%	-84	-0,38%	-43	-0,20%	-60	-0,28%	-108	-0,50%
9	-135	-0,50%	-92	-0,34%	-109	-0,40%	-54	-0,20%	-114	-0,42%	-132	-0,50%
10	-250	-0,50%	-199	-0,41%	-231	-0,49%	-98	-0,20%	-748	-1,44%	-240	-0,50%

FONTE: CER 2002

(*) in euro

(**) In percentuale del reddito imponibile

Si contrappongono il modello marchigiano, dove i contribuenti rientranti nel decile di reddito più elevato subiscono un aggravio dell'addizionale pari in media a 748 euro, laddove niente è dovuto in più fino al quinto decile di reddito, e i modelli lombardo e pugliese nei quali l'aumento è più uniforme e i contribuenti del primo decile di reddito, secondo le stime, subiscono un incremento di imposta (rispettivamente 1,8 e 0,8%) superiore a quello sperimentato all'interno del decile di reddito più elevato (0,4 e 0,5%).

In sintesi, due gli elementi innovativi più rilevanti riconducibili all'ampliamento dei margini di manovra delle aliquote per la copertura dei deficit sanitari: la previsione di una temporaneità nella individuazione dei livelli delle aliquote oltre ai limiti in precedenza definiti e la sovrapposizione di una funzione redistributiva regionale ad una nazionale.

3.2. Il nuovo titolo V della costituzione: prerogative regionali in tema di fiscalità

La nuova formulazione costituzionale in materia di autonomia tributaria afferma che gli enti decentrati dispongono di risorse autonome, stabiliscono ed applicano tributi propri. Mentre il vecchio testo prevedeva che agli enti decentrati fossero attribuiti con legge statale tributi propri, il nuovo sistema sembra voler riconoscere la possibilità per le Regioni di individuare direttamente con legge regionale basi imponibili non sovrapposte a materia imponibile già coperta da tributi erariali.

Le Regioni potrebbero introdurre a livello regionale un nuovo tributo su cespiti non toccati da tributi erariali. I principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario dovrebbero impedire la sovrapposizione di due tributi sulla stessa materia. L'art. 119 delinea quattro fonti di entrata: le entrate proprie, le quote di compartecipazione al gettito dei tributi erariali, le quote di partecipazione al fondo perequativo, le risorse aggiuntive e gli interventi speciali.

Entrate proprie, compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al territorio e le quote di partecipazione al fondo perequativo devono consentire il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche attribuite alle Regioni. Vengono quindi inseriti nel testo costituzionale sia il principio del congruo finanziamento delle funzioni attribuite, sia quello del riferimento - per il calcolo delle compartecipazioni - al gettito dei tributi

erariali prodotto nel territorio di riferimento. Un inserimento che tuttavia non chiarisce se si tratti di gettito associato al reddito dei cittadini residenti, a quello prodotto nel territorio dalle attività localizzate in Regione o, ancora, al gettito effettivamente riscosso nella Regione[13]. Aspetti questi che dovranno essere chiariti nell'ambito delle definizione del quadro di riferimento complessivo.

Il nuovo testo costituzionale prevede che con legge dello Stato sia istituito un fondo perequativo, senza vincolo di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Sembra quindi mutare significativamente l'approccio in tema di perequazione che aveva ispirato il disegno del d.lgs. n. 56/2000.

Con l'art. 7 del d.lgs. n. 56/2000 era prevista infatti l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero del tesoro, del "Fondo perequativo nazionale", al fine di consentire che una parte del gettito della compartecipazione all'IVA venisse destinata alla realizzazione degli obiettivi di solidarietà interregionale. I criteri di ripartizione del fondo venivano individuati in modo da superare il riferimento alla spesa storica.

La determinazione delle somme da erogare alle singole Regioni era effettuata in funzione di parametri riferiti alla popolazione residente, alla capacità fiscale, ai fabbisogni sanitari e alla dimensione di ciascuna Regione, come definiti e determinati in specifiche tecniche allegate al decreto[14]. La perequazione della capacità fiscale era determinata con riferimento ai principali tributi regionali (IRAP, accisa benzina, IRPEF, tassa auto) ed escludeva il gettito la cui funzione era esclusivamente perequativa della compartecipazione all'IVA. I gettiti tributari effettivamente conseguiti da ciascuna Regione erano rideterminati, ai fini della perequazione, in ragione del valore medio pro-capite calcolato sul complesso della popolazione delle Regioni a statuto ordinario. Gli scostamenti da quel valore erano compensati a regime, al 90 per cento in aumento o

[13] Non si può trascurare che la distribuzione regionale delle entrate presenta una serie di distorsioni sia di natura contabile sia di natura economica che fanno si che non vi sia sempre una esatta coincidenza tra il luogo del versamento e quello di effettiva incidenza del tributo. Dal punto di vista contabile uno dei principali problemi metodologici nella ripartizione del carico fiscale effettivo regionale sta nel fatto che le imprese versano normalmente le imposte nel luogo in cui è ubicata la sede centrale dell'amministrazione. Da questo consegue che il dato contabile relativo alle Regioni che ospitano imprese operanti su tutto il territorio nazionale risulta naturalmente distorto. Dal punto di vista economico, il fenomeno principale da considerare è quello della traslazione interregionale delle imposte che si verifica nel momento in cui ad esempio le imprese trasferiscono il carico fiscale su i consumatori residenti in diversa Regione.

[14] V. a riguardo, nel dettaglio: Corte dei conti, Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni – anni 1998 - 1999

diminuzione. Il restante 10 per cento dello scostamento non veniva perequato, in modo da introdurre un incentivo ad incrementare la propria base imponibile. Simile il meccanismo alla base dei correttivi previsti per tener conto delle ulteriori esigenze di quelle Regioni che presentano fabbisogni sanitari superiori alla media nazionale e di neutralizzare, in parte, i maggiori costi per le funzioni diverse dalla sanità che presentano le Regioni di dimensioni geografiche minori[15].

La definizione della quota di concorso alla solidarietà interregionale, della quota da assegnare a titolo di fondo perequativo nazionale e delle somme da erogare a ciascuna Regione da parte del Ministero del tesoro era previsto avvenisse attraverso un percorso temporale indicato nel decreto. Nel primo anno di attuazione della riforma (2001), l'attribuzione di una parte dei nuovi tributi (IVA) al fondo, e la sua distribuzione tra le Regioni, andava effettuata in modo da garantire a tutte le Regioni esattamente le stesse risorse che avrebbero ottenuto in assenza delle riforme; negli anni successivi, le dimensioni finanziarie complessive del fondo perequativo dovevano crescere con il crescere del gettito relativo alla compartecipazione IVA, ma, gradualmente, la sua distribuzione tra le Regioni doveva cambiare. Per gli anni 2002 e 2003 la quota ripartita in base alla spesa storica veniva ridotta del 5 per cento ogni anno. A decorrere dall'anno 2004, la quota era ridotta di un ulteriore 9 per cento ogni anno fino a totale azzeramento nel 2013. Le risorse che residuavano in ciascun anno erano ripartite in base ai nuovi parametri perequativi. A partire dal 2013, l'intero fondo doveva venir distribuito sulla base dei nuovi criteri perequativi.

Il nuovo testo costituzionale sembra modificare tale impostazione prevedendo come elemento unico di riferimento la compensazione delle diverse capacità fiscali. Inoltre, non indica la portata del processo di perequazione. In altre parole, non specifica se le differenze nella capacità fiscale debbano essere eliminate o soltanto ridotte.

Eliminati i correttivi relativi ai bisogni [quelli già presenti - sanitari e dimensionali - o quelli che si sarebbero dovuti porre con il passaggio nel sistema del finanziamento di altre funzioni], l'integrazione del criterio della capacità fiscale sembra affidata [comma

[15] Nel caso delle spese extra sanitarie si prevedeva l'applicazione di un modello statistico che ponesse in relazione le spese con la dimensione geografica. Si otteneva così una stima della spesa pro capite standardizzata per ciascuna Regione e della spesa media per l'insieme delle Regioni. La compensazione per il primo triennio era prevista pari al 70%. Si era adottata una perequazione non piena.

5 del nuovo art. 119] a interventi speciali[16] che consentano di "promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà", "rimuovere gli squilibri economici e sociali, favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona o provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni attribuite alle Regioni".

Il nuovo dettato normativo sembra, quindi, ampliare lo spazio di intervento residuo da "riempire" con trasferimenti, che nel d.lgs. n. 56/2000 era stato mantenuto entro i limiti posti dall'art. 10 della l. n.133/1999[17].

Per avere una prima percezione degli effetti che potrebbe produrre una limitazione del meccanismo perequativo, nella tabella seguente è stato ricostruito il funzionamento previsto con il d.lgs. n. 56/2000, ipotizzando una entrata a regime del nuovo sistema di finanziamento già nell'anno 2001 [e non in 13 anni come è previsto dallo stesso decreto legislativo]. Nella tabella si sono mantenute distinte le correzioni riferibili alla perequazione delle capacità fiscali da quelle riconosciute a fronte dei bisogni sanitari e dimensionali. Nella successiva tabella 12\REG, quindi, si sono posti a confronto i flussi perequativi che si avrebbero secondo il d.lgs. n. 56/2000 (meccanismo perequativo basato sulle capacità fiscali e i bisogni sanitari e dimensionali) e quelli riconducibili ad un sistema che limitasse la correzione alle sole capacità fiscale [TAB 13\REG].

---

[16] Salvo che in base ad una lettura più sistematica non si integri la correzione per le capacità fiscali con la considerazione di ulteriori parametri connessi alle garanzie dei livelli essenziali delle prestazioni previsti dall'art. 117 secondo comma lettera M del nuovo disegno costituzionale.

[17] Alla lettera a) dell'art. 10 della legge 133/1999 si precisa che è disposta l'"abolizione dei vigenti trasferimenti erariali a favore delle Regioni a statuto ordinario, ad esclusione di quelli destinati a finanziare interventi nel settore delle calamità naturali, nonché di quelli a specifica destinazione per i quali sussista un rilevante interesse nazionale; sono in ogni caso ricompresi tra i trasferimenti soppressi quelli destinati al finanziamento del trasporto pubblico di cui al d.lgs. 19 novembre 1997, n. 422 (31), e della spesa sanitaria corrente".

TAB 12/REG

STRUTTURA DELLA PEREQUAZIONE EX DECRETO LEGISLATIVO 56/2000 - SIMULAZIONE ANNO 2001 A REGIME -

(in miliardi di lire)

REGIONI	Perequazione capacità fiscali						Correzione fabbisogni	
	Irap	Benzina	Irpef	Tassa auto	IVA	Totale	Sanità	Costi
Piemonte	-541	-35	-112	-77	-279	-1.045	400	-24
Lombardia	-3.825	-57	-366	-246	-1.471	-5.966	-67	-784
Veneto	-533	-45	-74	-159	-596	-1.407	-39	-53
Liguria	205	7	-28	8	-361	-169	409	195
Emilia-Romagna	-873	-65	-155	-158	-994	-2.243	541	18
Toscana	44	-75	-45	-64	-328	-469	435	69
Marche	113	-9	5	-26	-175	-92	87	196
Umbria	140	-9	7	-31	22	128	95	173
Lazio	-935	-60	-35	-10	47	-993	-251	-169
Abruzzo	334	3	42	-4	131	505	30	194
Molise	129	7	15	7	87	245	20	108
Campania	2.614	185	345	349	2.000	5.493	-849	-260
Basilicata	269	27	35	14	233	578	-29	151
Puglia	1.899	87	227	308	1.101	3.623	-582	2
Calabria	959	39	139	90	584	1.812	-200	184
TOTALE	0	0	0	0	0	0	0	0
DIMENSIONE PEREQUAZIONE	*6.707*	*355*	*816*	*776*	*4.204*	*12.384*	*2.017*	*1.290*

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell'economia e delle finanze

TAB 13/REG

MODELLI PEREQUATIVI A CONFRONTO ED EFFETTI REDISTRIBUTIVI. UNA SIMULAZIONE

(in miliardi di lire)

REGIONI	Perequazione capacità fiscali bisogni e fattore dimensionale (dlgs 56/2000)			Perequazione solo della capacità fiscale			L'effetto redistributivo	
	Regioni affluenti	Regioni traenti	Saldo teorico rispetto alla spesa storica	Regioni affluenti	Regioni traenti	Saldo teorico rispetto alla spesa storica	nel caso del dlgd 56/2000 (le riduzioni)	con perequazione solo delle capacità fiscali
Piemonte	-669	0	159	-1.045	0	-217		-217
Lombardia	-6.817	0	374	-5.966	0	1.225		
Veneto	-1.499	0	339	-1.407	0	431		
Liguria	0	435	-210	-169	0	-380	-210	-380
Emilia-Romagna	-1.684	0	232	-2.243	0	-327		-327
Toscana	0	35	141	-469	0	-328		-328
Marche	0	191	220	-92	0	128		
Umbria	0	396	91	0	128	-176		-176
Lazio	-1.413	0	8	-993	0	428		
Abruzzo	0	728	58	0	505	-166		-166
Molise	0	373	-6	0	245	-135	-6	-135
Campania	0	4.385	-636	0	5.493	473	-636	
Basilicata	0	700	-66	0	578	-188	-66	-188
Puglia	0	3.043	-225	0	3.623	355	-225	
Calabria	0	1.796	-479	0	1.812	-463	-479	-463
TOTALE	**-12.082**	**12.082**	**0**	**-12.384**	**12.384**		**-1.622**	**-2.378**

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell'economia e delle finanze

Per ciascuna di tali ipotesi sono evidenziati i saldi rispetto alla situazione pre-riforma.

Pur trattandosi di un esercizio "teorico"e quindi di larga approssimazione, esso permette di rilevare le seguenti tendenze:

- rispetto alla configurazione a regime prevista dal d.lgs. n. 56/2000, muta il quadro delle situazioni di vantaggio con il passaggio ad un sistema basato su compartecipazioni ed entrate proprie. Le Regioni con maggiore popolazione guadagnano rispetto alla situazione di partenza;

- si riscontra una riduzione di risorse per le Regioni a più elevata quota di popolazione anziana (Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Marche ed Umbria), per le quali più pesa la correzione basata sui bisogni sanitari. La riduzione è, rispetto alla spesa storica, di oltre il 20% nel caso della Liguria e supera il 10% in tutte le altre realtà (fa eccezione la Regione Marche che subisce la contrazione più limitata). Superiore a quella generata dal d.lgs. n. 56/2000;

- egualmente "danneggiate" risultano le Regioni minori, che beneficiavano del correttivo dimensionale.

Si tratta, è bene ribadirlo, di una stima su ipotesi di lavoro che consente però di rilevare come la strada che porta a disegnare la "funzione perequativa" con esclusivo riferimento alla "capacità fiscale" dei territori non sia priva di problemi ed insidie. Essa infatti potrebbe richiedere l'impegno di risorse aggiuntive non marginali per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona e completamente a carico dello Stato centrale.

3.3. La delega fiscale: l'impatto diretto sulla fiscalità regionale

Il disegno di legge per il riordino del sistema fiscale statale (AC 2144), già approvato da un ramo del Parlamento modifica ulteriormente il quadro di riferimento per il finanziamento regionale. Le misure più direttamente riguardanti la fiscalità regionale sono contenute negli artt. 8 e 9 che riguardano l'IRAP e nell'art. 3 (commi 2 e 3), che prevede la trasformazione delle detrazioni in deduzioni incidendo per questa via sulla base imponibile dell'addizionale regionale all'IRPEF.

Con l'art. 8 contiene una specifica delega, la cui attuazione è affidata all'emanazione di uno o più decreti legislativi, per la graduale eliminazione dell'IRAP (imposta regionale sulle attività produttive)[18]. La delega è ulteriormente qualificata indicando come prioritaria l'esclusione dalla base imponibile del costo del lavoro.

Il percorso e le modalità che assumerà il processo di eliminazione dell'imposta sono rinvenibili nell'art. 9 che prevede la soppressione dell'IRAP, entro due anni dall'esercizio della delega con "invarianza" dei saldi economici e finanziari dei "singoli settori istituzionali"[19] .

---

[18] L'IRAP, è stata introdotta con il D.Lgs. 446/1997 (articoli 1-45). Il provvedimento è stato successivamente modificato e integrato da diversi decreti legislativi (nn. 137 e 422/1998, n. 506/1999) e, da ultimo, dall'art. 6, comma 12, della legge finanziaria per il 2001. Soggetti passivi dell'imposta sono le società e gli enti commerciali, le società di persone oltre che le persone fisiche che esercitino attività commerciali ovvero arti o professioni, i produttori agricoli, purché abbiano un volume di affari annuo superiore a 5 milioni di lire.La base imponibile dell'imposta coincide con il valore della produzione netta, come derivante dall'attività svolta nel territorio della Regione, e non dall'utile di esercizio. Nel caso in cui la stessa impresa eserciti la propria attività nel territorio di più Regioni, a ciascuna Regione si attribuisce una quota del valore della produzione proporzionale all'ammontare delle retribuzioni corrisposte al personale impiegato in ciascun stabilimento.Per le banche e gli istituti di carattere finanziario si assumono, quali parametri di riferimento, i depositi e gli impieghi, ovvero i premi raccolti presso i diversi uffici localizzati nel territorio di ciascuna Regione. Il D.Lgs n. 446/1997 individua, peraltro, specifici criteri per la determinazione della base imponibile a seconda della tipologia di soggetto considerato.L'imposta è determinata applicando al valore della produzione netta l'aliquota del 4,25%; per le amministrazioni pubbliche l'aliquota è stabilita nella misura dell'8,5%, mentre per le banche e per le imprese agricole si è applicato un regime speciale.Ai sensi dell'art. 16 del d.lgs. n. 446, le Regioni hanno la possibilità di variare l'aliquota base dell'imposta, pari al 4,25%, fino ad un punto percentuale, e di differenziarla per settori di attività e categorie di contribuenti. Di tale facoltà si sono, in effetti, avvalse diverse Regioni con proprie leggi che si riferiscono a specifiche categorie di contribuenti.
Con l'introduzione di questo tributo il legislatore mirava a:
rafforzare l'autonomia finanziaria delle Regioni dotandole di risorse consistenti (il gettito annuale IRAP ammonta a oltre 50 mila miliardi di lire) destinate per una parte considerevole a far fronte agli oneri relativi al finanziamento della spesa sanitaria, stante la contestuale abolizione dei contributi al Servizio sanitario nazionale;
semplificare il sistema fiscale attraverso l'abolizione di alcuni tributi minori. Alla istituzione della nuova imposta si è infatti accompagnata la soppressione, oltre che dei contributi al Servizio sanitario, dell'ILOR, dell'ICIAP, della tassa di concessione governativa per l'attribuzione del numero di partita IVA e dell'imposta sul patrimonio netto delle imprese;
riequilibrare la preferenza accordata dal sistema tributario a favore del capitale di debito rispetto al capitale di rischio, tra le fonti di finanziamento del sistema produttivo.

[19] Quanto ai settori istituzionali, si ricorda che, in contabilità nazionale, con tale espressione si indicano i gruppi di operatori individuati in base alla funzione principale esercitata e al tipo prevalente di risorse correnti di cui dispongono.
Il sistema di contabilità europeo SEC95, approvato con Regolamento (CE) n. 2223/96 del Consiglio del 25 giugno 1996, e successive modificazioni, sono previsti cinque settori istituzionali: 1) società non finanziarie (con la funzione di produrre beni agricoli e industriali e servizi non finanziari da vendere sul mercato a prezzi remunerativi); 2) società finanziarie (che svolgono l'intermediazione finanziaria e assicurano contro rischi); 3) amministrazioni pubbliche (che, nello svolgimento di funzioni di governo, producono beni e servizi non destinabili alla vendita e ridistribuiscono il reddito e la ricchezza, finanziandosi essenzialmente con prelievi obbligatori su unità di altri settori); 4) famiglie (che consumano

I commi 3 e 4 dell'art. 9, rispondono all'obiettivo di definire in termini più puntuali il procedimento di attuazione della riforma. Si prevede, in particolare, che nel DPEF debba essere indicata annualmente la variazione dell'ammontare del gettito che dovrebbe derivare dalle modifiche che si intendono apportare nell'ambito della progressiva attuazione della riforma, sia per quanto riguarda la disciplina dell'imposizione personale, che per quanto concerne la progressiva eliminazione dell'IRAP. In sede di predisposizione del DPEF, gli effetti della riforma sull'andamento del gettito dovranno essere determinati con riferimento all'evoluzione delle grandezze macroeconomiche prospettata nel documento medesimo, posti a raffronto con l'andamento tendenziale delle entrate sulla base della legislazione vigente e, infine, valutati in rapporto agli equilibri generali di bilancio e agli obiettivi di finanza pubblica, al fine di accertare le risorse disponibili. In questo modo, il DPEF costituirebbe la sede in cui verrebbero prospettate le fasi di progressiva attuazione della riforma, oltre che il suo impatto quantitativo. E' poi rimesso alla legge finanziaria, in conformità con quanto disposto dall'art. 11, comma 3, lettera *b)*, della l. n. 468/1978, e successive modificazioni, la determinazione degli elementi quantitativi della nuova disciplina tributaria suscettibili di determinare effetti onerosi. In particolare, sarebbero stabiliti con la legge finanziaria, oltre al valore delle aliquote, degli scaglioni, delle deduzioni e detrazioni (fino a quando non saranno sostituite da deduzioni), che si applicano a decorrere dall'esercizio successivo a quello di approvazione della finanziaria medesima, anche la quantificazione delle disposizioni che incidono sulla determinazione quantitativa della prestazione dovuta ai fini IRAP e che, conseguentemente, possono ridurre il gettito dell'imposta.

Il successivo comma 6 prevede che, fino al completamento del processo di riforma costituzionale, debbano restare garantiti in termini quantitativi e "qualitativi" gli attuali meccanismi di finanza locale. Disposizioni specifiche sono poi dirette a regolare i rapporti tra lo Stato e le Regioni a seguito della progressiva diminuzione dell'imposta

---

e agiscono nella sfera domestica); 5) istituzioni sociali private (che compiono, per fini non di lucro, attività religiose, assistenziali e sociali).
Il settore istituzionale amministrazioni pubbliche è a sua volta suddiviso in tre sottosettori, corrispondenti rispettivamente alle amministrazioni centrali, alle amministrazioni locali e agli enti di previdenza e assistenza sociale.

regionale sulle attività produttive (IRAP), disposta dall'art. 8, con conseguente riduzione delle risorse proprie regionali. Va, infatti, ricordato che il gettito IRAP di competenza regionale è stato stimato, per il 2001, in 50.866 miliardi di lire (oltre 26 milioni di euro).Il minore gettito derivante per le Regioni sarà compensato, d'intesa con le stesse Regioni, da trasferimenti o da compartecipazioni.

Il testo non specifica su quali tributi varrebbe la compartecipazione e, più specificamente, se interesserà nuovi tributi ovvero se riguarderà imposte già esistenti. Sembra, quindi, interamente rimessa al legislatore delegato la determinazione dei criteri in oggetto.

Quanto ai trasferimenti, una loro reintroduzione al posto di entrate proprie interrompe il processo di ridimensionamento della quota "derivata" della finanza regionale; il che in parte contraddice con il ruolo di residualità ad essi riservata dal nuovo testo costituzionale. Del resto va pure notato come la progressiva abolizione dell'IRAP porti alla eliminazione di un tributo dotato di elevata flessibilità, caratteristica che dovrà ugualmente riscontrarsi negli strumenti compensativi e non facilmente rinvenibili nell'IRPEG [TAB 14\REG].

TAB 14/REG

LA DISTRIBUZIONE REGIONALE DEL GETTITO IRAP ED IRPEG
ANNO 2000

(in miliardi di lire)

REGIONI	IRAP				IRPEG					
	Riscossioni	% sul totale nazionale	Valore procapite in mgl	Scostamento	Riscossioni	% sul totale nazionale	Valori attribuiti	% sul totale nazionale	Valore procapite in mgl	Scostamento
Piemonte	4.538	9,8	1.058	11,60%	7.885	14,6	4.784	9,5	1.116	7,83%
Lombardia	12.369	26,8	1.364	43,88%	20.081	37,2	14.547	28,9	1.605	55,07%
Veneto	4.959	10,7	1.099	15,93%	5.059	9,4	5.663	11,2	1.255	21,26%
Liguria	1.392	3,0	856	-9,70%	1.008	1,9	1.547	3,1	952	-8,02%
Emilia-Romagna	4.754	10,3	1.194	25,95%	5.698	10,6	5.690	11,3	1.429	38,07%
Toscana	3.397	7,4	960	1,27%	2.435	4,5	3.498	6,9	989	-4,44%
Marche	1.271	2,8	870	-8,23%	918	1,7	1.491	3,0	1.021	-1,35%
Umbria	654	1,4	783	-17,41%	424	0,8	604	1,2	723	-30,14%
Lazio	5.819	12,6	1.104	16,46%	8.030	14,9	4.759	9,4	904	-12,66%
Abruzzo	875	1,9	684	-27,85%	518	1,0	907	1,8	709	-31,50%
Molise	181	0,4	552	-41,77%	40	0,1	154	0,3	471	-54,49%
Campania	2.778	6,0	480	-49,37%	974	1,8	3.231	6,4	559	-45,99%
Basilicata	324	0,7	535	-43,57%	70	0,1	259	0,5	428	-58,65%
Puglia	2.011	4,4	492	-48,10%	657	1,2	2.381	4,7	583	-43,67%
Calabria	857	1,9	418	-55,91%	139	0,3	900	1,8	439	-57,58%
TOTALE	**46.179**	**100,0**	**948**		**53.936**	**100,0**	**50.415**	**100,0**	**1.035**	

FONTE: elaborazione Corte conti su dati Ministero della economia e delle finanze - SECIT 2001

Anche considerando i dati relativi agli importi stimati, la distribuzione dell'IRPEG risulta più squilibrata rispetto a quella IRAP. Gli scostamenti tra i valori pro-capite sono notevolmente più pronunciati soprattutto a livello di singola Regione. In Emilia, ad esempio, l'importo pro-capite dell'IRPEG è del 38% superiore a quello medio delle Regioni a statuto ordinario, contro un 26% nel caso dell'IRAP; in Basilicata, il valore pro-capite è inferiore al medio di oltre il 58%, contro un gap del 44% nel caso IRAP. Valori che, oltre ad indicare un ampliamento del fabbisogno perequativo, sono indicativi di un forte restringimento delle basi imponibili utilizzabili per l'esercizio dell'autonomia fiscale regionale.

4. Le risorse finanziarie trasferite alle Regioni per le nuove funzioni amministrative. Criteri e regole per la quantificazione dei costi

Momento fondamentale, nel processo di decentramento amministrativo avviato dalla legge 59 del 1997, è quello dell'individuazione delle risorse necessarie all'esercizio delle funzioni e dei compiti trasferiti.

A tale riguardo va sottolineato come il principio di necessaria correlazione fra funzioni e mezzi per il loro esercizio sia stato esplicitato dall'art. 7 del d.lgs 112/'98, ove è stabilita la necessaria contestualità fra il loro esercizio e l' effettivo trasferimento di beni e risorse finanziarie, strumentali e organizzative[20]. Tale principio trova del resto pieno riconoscimento con la nuova formulazione dell'art 119 della costituzione.

Ai fini della determinazione del costo delle funzioni, i criteri direttivi di maggiore rilievo sono stati indicati dal citato art. 7 e impongono di tenere conto: i) delle risorse utilizzate dallo Stato; ii) dell'andamento complessivo delle spese finali del bilancio dello Stato; iii) dei vincoli e delle regole contenute nel DPEF. Criteri, questi, da calibrare peraltro con il requisito della congruità e della garanzia di efficace esercizio.

Va ricordato che l'applicazione di tali criteri ha comunque richiesto una complessa opera di interpretazione, la quale è stata oggetto di accordo fra Governo, Regioni e enti locali, dapprima nella Conferenza unificata del 22 aprile 1999, poi nelle Conferenze del 14 novembre 1999 e del 20 gennaio 2000. In particolare gli accordi

[20] Il principio della contestualità fra esercizio di funzioni e trasferimento di risorse lo si trova fissato anche all'art. 12 del d.lgs 422/'98 in materia di trasporto pubblico locale.

hanno fissato, in primo luogo, l'ambito di operatività dei criteri medesimi, riferendosi in primo luogo ai tre settori organici di cui al d.lgs. 112 , nonché nelle materie degli altri decreti legislativi in quanto compatibili; hanno inoltre precisato i criteri di quantificazione delle risorse con riferimento agli stanziamenti di competenza, rilevati nella media del triennio 1995-1997, attualizzati all'anno 2000; infine hanno definito i criteri per la quantificazione del personale occorrente e delle spese di funzionamento.

Per ciascuna area di funzioni conferite sono stati attivati altrettanti tavoli tecnici, il cui lavoro ha condotto alla elaborazione di blocchi di DPCM, la maggior parte dei quali emanati nell'anno 2000. Da dire che la linea emersa in tema di contestualità si è di fatto legata alla tesi della permanenza delle funzioni in capo alle amministrazioni statali sino alla pubblicazione dei DPCM, con ciò favorendo il principio della competenza, rispetto a quello più realistico di effettiva erogazione delle risorse. Il che qualche rilievo suscita in termini di puntuale applicazione offerta all'art. 27 della legge 468/'78 per quanto il costo del ritardo tende a scaricarsi sui bilanci regionali in assenza di copertura.

Va infine notato come l'anno 2001 sia stato caratterizzato dalla necessità, per le Regioni, di avvalersi delle strutture delle amministrazioni decentrate delle Stato e di altri enti, in attesa del completamento delle procedure di mobilità del personale. Il che ha comportato iniziali difficoltà nella gestione delle funzioni non ancora superate.

Resta poi la questione del finanziamento a regime dei nuovi compiti trasferiti, problema che si lega, da un lato, con la necessità di rivedere i meccanismi del d. lgs. 56/'2000, per altro verso con gli effetti conseguenti al d.d.l. di delega per la riforma del sistema fiscale [Atto C-2144], con particolare riferimento alle modifiche previste sulla disciplina dell'IRAP e sulla sua graduale abolizione e sostituzione.

A questi ultimi delicati aspetti è dedicata la precedente analisi [v. *retro,* parag. 3]; qui di seguito si dà invece conto della concreta attuazione del trasferimento delle risorse alle Regioni, con riferimento alla fase della relativa erogazione avvenuta negli anni 2000, 2001 sino al marzo 2002.

4.1. Segue: risorse da trasferire ed erogazioni effettive negli anni 2000 – 2001 – 2002

L'analisi che segue consente di dare evidenza quantitativa, sotto il profilo finanziario, alla fase di concreta attuazione di quell'insieme di decisioni, coinvolgenti

diversi livelli di governo e relazioni interistituzionali, sintetizzato nell'espressione "federalismo amministrativo" con specifico riguardo alle Regioni a statuto ordinario [RSO].

Il riferimento è alla fase della emanazione dei decreti ministeriali di impegno e contestuale autorizzazione all'accreditamento dei fondi, stanziati nel bilancio dello Stato, sulle contabilità regionali.

Tali decreti impongono su appositi capitoli inscritti nello stato di previsione del ministero dell'economia e delle finanze[21].

Gli importi risultanti dal rendiconto consuntivo 2001 dello Stato sono quelli dei capitoli 3980, per la parte corrente (u.p.b. 7.1.2.23) e 8755 (u.p.b. 7.2.1.23) per gli interventi in conto capitale[22]. Essi riguardano il complesso delle risorse disponibili e cioè sia quelle ordinarie [soggette ad una rateizzazione trimestrale o semestrale], sia quelle straordinarie [provvedimenti per la lotta al morbo B.S.E., emergenza ambientale per la Calabria, ecc.] e, in ogni caso, si riferiscono oltre che alle Regioni a statuto ordinario anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome. Tale commistione, unitamente al fenomeno dei residui ordinari e di stanziamento[23], non rende agevole, nell'analisi a livello di capitolo, la concordanza contabile con l'ammontare complessivo delle autorizzazioni di spesa disposte dai citati decreti ministeriali in ciascun anno.

Il prospetto che segue mette a confronto per l'anno 2000 le poste complessive sopra citate

(in miliardi di lire)

Capitolo	Totale ammesso 2001	D.M. su risorse 2001
3980	3.672	2.678
8755	3.698	2.974
Totale	**7.370**	**5.652**

ove emerge che sul totale delle erogazioni pari a 7.370 miliardi di lire, solo 5.652 miliardi sono affluiti alle Regioni a statuto ordinario.

[21] Per quello che concerne i trasferimenti diretti agli enti locali a partire dall'esercizio 2001, gli stanziamenti sono allocati nello stato di previsione del ministero dell'interno.

[22] Per l'esercizio 2002 i capitoli 2856 (u.p.b. 4.2.1.17) e 7547 (u.p.b. 4.2.3.19).

[23] Nel corso del 2001 sono stati emanati

Sulla base di una ricostruzione riepilogativa dei trasferimenti, effettuata dalla Ragioneria generale dello Stato [IGEPA] relativamente agli anni 2000-2002, le risorse erogate alle Regioni [RSO+RSS] fino al 28 febbraio 2002, ammontavano a 9.003 miliardi di lire, su un complessivo importo da trasferire pari a 14.342 miliardi. Da dire che nel successivo mese di marzo 2002 sono stati emessi ulteriori decreti di pagamento per complessivi 1.122 miliardi relativamente alla I^ quota trimestrale 2002 spettante per trasporto pubblico locale, ambiente e opere pubbliche. I primi tre mesi del 2002 hanno segnato complessivamente erogazioni per 1.386 miliardi facendo salire l'importo complessivamente erogato sino a quella data a 10.125 miliardi, con una differenza di 4.217 miliardi rispetto a quanto spettante alle Regioni.

L'analisi disarticolata per anno mostra come, con riferimento alle risorse 2000, i pagamenti ascendano complessivamente a 1.442 miliardi e abbiano interessato per il 57% il settore degli incentivi alle imprese, il 37% l'agricoltura ed il restante 6% il mercato del lavoro.

La tabella seguente espone la ripartizione per Regioni sulla base di dati in parte stimati.

TAB 15/REG

FINANZIAMENTO DELLE FUNZIONI TRASFERITE
EROGAZIONI ANNO 2000

(in milioni di lire)

REGIONI	INCENTIVI ALLE IMPRESE	MERCATO DEL LAVORO	AGRICOLTURA	TOTALE
Piemonte	82.332	6.145	55.847	**144.324**
Lombardia	173.671	6.940	80.463	**261.074**
Veneto	105.225	3.990	44.828	**154.042**
Liguria	17.642	3.218	4.488	**25.348**
Emilia Romagna	92.489	4.449	65.247	**162.185**
Toscana	69.812	6.177	37.979	**113.968**
Umbria	15.373	2.406	16.383	**34.162**
Marche	33.662	4.030	25.103	**62.795**
Lazio	24.978	10.420	37.252	**72.650**
Abruzzo	24.649	3.154	23.607	**51.409**
Molise	5.205	1.178	2.602	**8.985**
Campania	77.624	10.933	35.545	**124.102**
Puglia	62.252	9.095	58.715	**130.063**
Basilicata	14.161	2.759	25.385	**42.305**
Calabria	19.902	7.386	26.915	**54.203**
TOTALE	**818.977**	**82.278**	**540.359**	**1.441.614**

FONTE: per i dati complessivi, Ministero delle economie e delle finanze. La ripartizione è in parte approssimata

I suesposti dati mostrano la differente distribuzione delle risorse ove, negli incentivi alle imprese, maggiore è l'assorbimento da parte delle Regioni del Nord [tranne la Liguria] mentre al Sud prevalgono Campania e Puglia. Per il mercato del lavoro, Lazio, Campania e Puglia distaccano tutte le altre, mentre per l'agricoltura sono le Regioni del Nord [ad eccezione della Liguria] a conquistare le posizioni migliori insieme alla Puglia.

Con riferimento ai medesimi dati, va precisato che una parte dei trasferimenti di competenza dell'esercizio 2000 sono rifluiti a residui, interessando i bilanci 2001 e 2002 e le corrispondenti erogazioni di cassa. In particolare nel 2001 sono state erogate somme a saldo per 344 miliardi di lire che hanno interessato i settori dell'agricoltura [292 miliardi] e del mercato del lavoro [52 miliardi]. Nel 2002, i trasferimenti in conto residui 2000 hanno interessato il settore dei trasporti per 39 miliardi circa[24].

I dati finanziari riferibili all'esercizio 2001 e desumibili dagli allegati tecnici ai decreti ministeriali di trasferimento, costituiscono riferimento utile ad una prima verifica globale dell'entità dei trasferimenti a regime a favore delle Regioni a statuto ordinario.

La seguente tabella e la corrispondente rappresentazione grafica consentono di avere chiaro il quadro delle risorse erogate, sia con riferimento ai diversi settori, sia relativamente a ciascuna Regione, sia infine all'incidenza delle risorse per settore di intervento.

[24] Si è trattato di risorse una tantum , v. dd.mm. 12424 e 12425 del 18 febbraio 2002

TAB 16/REG

FINANZIAMENTO FUNZIONI TRASFERITE

EROGAZIONI 2001

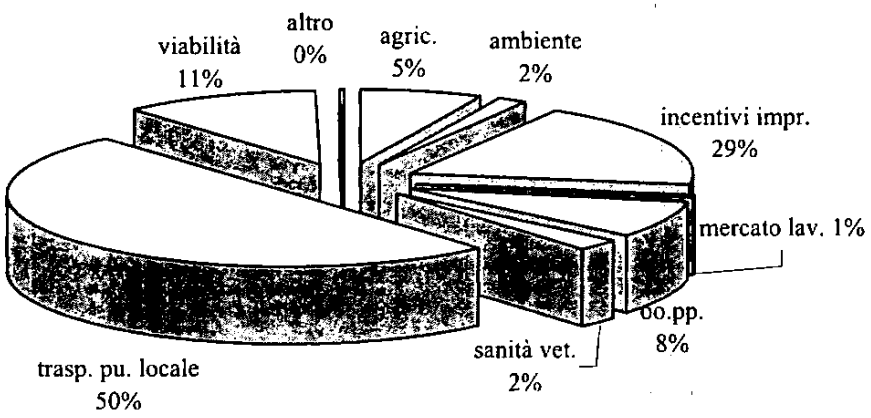
(in milioni di lire)

REGIONI	Viabilità	Trasporti	Tr.pu.lo.	Sanità Vet.	Prot. Civ.	Pol. Amm.	OO.PP.	Inc. Impr.	Merc. Lav.	Agr.	Ambiente	TOTALE
Piemonte	73.539		264.035	12.433	1.044	13	52.429	107.634	2.301	41.368		**554.796**
Lombardia	87.902		448.157	26.208	727	145	77.162	227.042	2.599	59.603		**929.545**
Veneto	60.451	550	138.600	13.073	944		45.476	137.562	1.494	33.208		**431.358**
Liguria	19.711	146	100.608	4.770	456		19.935	23.064	1.205	3.333	1.016	**174.244**
Emilia Romagna	67.328	146	158.482	11.578	966		41.616	120.912	1.666	48.342	5.468	**456.504**
Toscana	71.578		231.448	10.297	938		33.949	91.266	2.313	28.144	16.270	**486.203**
Umbria	31.583		58.724	2.464	434	60	12.300	20.097	901	12.148	219	**138.930**
Marche	11.933		40.616	4.248	257	93	15.639	44.007	1.509	18.593		**136.895**
Lazio	58.166	306	337.325	15.334	992	133	41.905	32.654	3.902	27.592	11.934	**530.243**
Abruzzo	45.917	266	88.217	3.726	518	77	16.333	32.223	1.181	17.482	3.207	**209.147**
Molise	3.753	146	25.671	980	324	60	10.503	6.804	441	1.937	2.743	**53.362**
Campania	11.201	226	401.178	16.302	980		23.082	101.479	4.094	26.340	7.232	**592.114**
Puglia	35.681	554	310.458	11.899	924	116	37.813	81.383	3.406	43.490	24.192	**549.916**
Basilicata	24.003		58.941	1.802	446	61	12.299	18.513	1.033	18.805	6.760	**142.663**
Calabria	29.841	273	154.464	6.031	333		15.777	26.018	2.766	19.950	10.987	**266.440**
TOTALE	**632.587**	**2.613**	**2.816.924**	**141.145**	**10.283**	**758**	**456.218**	**1.070.658**	**30.811**	**400.335**	**90.028**	**5.652.360**

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati tratti dai decreti di trasferimento.

TAB 17/REG

Composizione dei trasferimenti complessivi
Erogazioni per settore di intervento anno 2001



La Ragioneria generale, per l'anno 2001, quantifica in 8.649 miliardi di lire le somme complessivamente spettanti alle Regioni [RSO + RSS], a fronte delle quali ascendono a 6.760 miliardi di lire le effettive erogazioni [5.652 per le RSO] con una differenza di 1.890 miliardi, pari a circa il 22%.

Gran parte di tale differenza riguarda gli interventi per l'edilizia residenziale pubblica [1.514 miliardi di lire] che – come si dirà in seguito - verranno trasferiti nel corso del 2002 in conto residui degli anni precedenti.

Per i restanti 376 miliardi di lire valgono le seguenti considerazioni.

Fra le cause principali di slittamento delle erogazioni 2001 – evidenziate nei decreti di trasferimento – meritano speciale considerazione le *compensazioni* relative ai canoni del demanio idrico[25] e minerario[26] quali risorse divenute "proprie" delle Regioni. Il fatto è che tali compensazioni, con riguardo ai trasferimenti finalizzati all'attuazione del federalismo amministrativo, operano indipendentemente dalla concreta realizzazione del gettito riferito ai relativi cespiti, da verificarsi attraverso il rendiconto consuntivo dell'entrata regionale. Il che ha determinato la riduzione di trasferimenti spettanti per 277 miliardi circa, in ordine ai quali l'avviso di questa Corte è che occorra trovare più coerente regolamentazione a riguardo, non potendosi sacrificare i bilanci regionali sottoponendoli ad un rischio che, per principio di equità, non può gravare sul cessionario del credito.

L'attesa di una rendicontazione è poi alla base di mancati trasferimenti per ulteriori 65 miliardi di lire in materia di incentivi alle imprese, per l'esigenza di tenere conto del particolare criterio della congruità che completa quello ordinario del riferimento ai capitoli di bilancio Stato e delle determinazione del costo delle funzioni[27]

Infine il trasferimento di poco meno di 5 miliardi è stato ritardato dalla necessità di attendere il completamento delle procedure di mobilità del personale connesso con le funzioni trasferite.

---

[25] In base a quanto disposto dall'art. 7, c.2, lett. c) del d. lgs. 112/97, dall'art. 2, DPCM 12 ottobre 2000 e dall'art. 2 del DPCM 13 novembre 2000 riguardanti il conferimento di funzioni in materia di demanio idrico.

[26] In base a quanto disposto dall'art. 3, DPCM 12 ottobre 2000 cit. nota prec. in materia di incentivi alle imprese, e DM 93117 del 23 ottobre 2001.

[27] Il criterio gioca a favore sia del bilancio Stato sia del bilancio Regioni con riferimento alle determinazioni dell'Artigiancassa e del Mediocredito centrale.

Altra analisi riguarda, infine, le risorse trasferite nell'anno 2002 sino a tutto marzo e cioè al primo trimestre. L'ammontare complessivo delle autorizzazioni, disposte dai DD.MM. nei settori interessati, ammontano a 1.386 miliardi di lire, mostrando un avanzamento proporzionato rispetto al complesso dei trasferimenti effettuati nel 2001 dei quali ne costituiscono il 25%.

La seguente tabella riporta i dati relativi ai pagamenti 2002 distinti per settore organico e disaggregati per Regioni.

TAB 18/REG

FINANZIAMENTO FUNZIONI TRASFERITE
EROGAZIONI 2002

(in milioni di lire)

REGIONI	Merc. Lav.	Tr.pu.lo	Ambiente	OO.PP.	Trasporti	Viabilità	Pol. Amm.	TOTALE
Piemonte	1.304	88.011	13.338	16.552		27.914	4	**147.123**
Lombardia	1.492	149.547	20.831	12.338		27.573	36	**211.817**
Veneto	927	44.200	8.475	9.821	110	20.752		**84.285**
Liguria	1.002	33.536	4.352	5.840	33	8.562		**53.325**
Emilia Romagna	1.039	49.494	12.568	8.872	33	26.570		**98.576**
Toscana	1.248	73.816	12.963	2.218		28.417		**118.662**
Umbria	638	19.574	3.429	162		12.529	15	**36.347**
Marche	857	13.657	1.599	164		11.966	23	**28.266**
Lazio	1.851	97.774	12.515	4.510	69	22.584	34	**139.337**
Abruzzo	724	29.405	5.185	372	61	19.062	20	**54.829**
Molise	389	8.557	1.950	910	34	1.828	15	**13.683**
Campania	1.896	133.726	5.243	260	51	5.154		**146.330**
Puglia	1.429	103.486	12.240	4.477	138	13.733	29	**135.532**
Basilicata	698	19.647	3.884	44		10.426	15	**34.714**
Calabria	1.435	52.155	21.975	231	123	7.226		**83.145**
TOTALE	**16.929**	**916.585**	**140.547**	**66.771**	**652**	**244.296**	**191**	**1.385.971**

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati tratti dai decreti di trasferimento

I dati mostrano la decisa prevalenza, nell'assorbimento delle risorse, del settore trasporto pubblico locale, con una percentuale del totale pari al 66,2%. Segue la viabilità, con erogazioni che rispetto al totale rappresentano il 17,6%, mentre solo del 10,1% è la componente riferibile all'ambiente. Percentuali minime sono quelle riferibili a mercato del lavoro e polizia amministrativa.

Con riferimento alle singole Regioni, è la Lombardia che acquisisce maggiori risorse [15,3%], seguita dal Piemonte e dalla Campania con il 10,6% e con il Lazio in buona posizione [10,0%].

Complessivamente, e cioè per gli anni 2000, 2001 e fino al primo trimestre del 2002, risultano trasferite le somme indicate nelle seguenti tabelle; la prima ricostruisce per i tre anni il complessivo importo delle risorse acquisite da ciascuna Regione con riferimento ai vari settori; l'altra reca un riepilogo complessivo riferito al 2000, 2001, sino al marzo 2002.

TAB 19/REG

EROGAZIONI COMPLESSIVE
ANNI 2000 - 2001- 2002

(in milioni di lire)

REGIONI	Viabilità	Trasporti	Trasp. Pubbl. Loc.	Sanità Vet.	Prot. Civ.	Pol. Amm.	OO.PP.	Inc. Impr.	Merc. Lav.	Agr.	Ambiente	TOTALE
Piemonte	101.453	0	352.046	12.433	1.044	17	68.981	189.966	8.446	97.215	13.338	**844.939**
Lombardia	115.475	0	597.704	26.208	727	181	89.500	400.713	9.539	140.066	20.831	**1.400.944**
Veneto	81.203	660	182.800	13.073	944	0	55.297	242.787	5.484	78.036	8.475	**668.758**
Liguria	28.273	179	134.144	4.770	456	0	25.775	40.706	4.423	7.821	5.368	**251.915**
E. Romagna	93.898	179	207.976	11.578	966	0	50.488	213.401	6.115	113.589	18.036	**716.226**
Toscana	99.995	0	305.264	10.297	938	0	36.167	161.078	8.490	66.123	29.233	**717.585**
Umbria	44.112	0	78.298	2.464	434	75	12.462	35.470	3.307	28.531	3.648	**208.801**
Marche	23.899	0	54.273	4.248	257	116	15.803	77.669	5.539	43.696	1.599	**227.099**
Lazio	80.750	375	435.099	15.334	992	167	46.415	57.632	14.322	64.844	24.449	**740.379**
Abruzzo	64.979	327	117.622	3.726	518	97	16.705	56.872	4.335	41.089	8.392	**314.661**
Molise	5.581	180	34.228	980	324	75	11.413	12.009	1.619	4.539	4.693	**75.641**
Campania	16.355	277	534.904	16.302	980	0	23.342	179.103	15.027	61.885	12.475	**860.650**
Puglia	49.414	692	413.944	11.899	924	145	42.290	143.635	12.501	102.205	36.432	**814.082**
Basilicata	34.429	0	78.588	1.802	446	76	12.343	32.674	3.792	44.190	10.644	**218.984**
Calabria	37.067	396	206.619	6.031	333	0	16.008	45.920	10.152	46.865	32.962	**402.353**
TOTALE	**876.883**	**3.265**	**3.733.509**	**141.145**	**10.283**	**949**	**522.989**	**1.889.635**	**113.089**	**940.694**	**230.575**	**8.463.016**

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati tratti dai decreti di trasferimento.

TAB 20/REG

EROGAZIONI COMPLESSIVE
ANNI 2000 - 2001 - MARZO 2002

(in milioni di lire)

REGIONI	2000 (*)	2001	2002	TOTALE
Piemonte	144.324	554.796	147.123	**846.243**
Lombardia	261.074	929.545	211.818	**1.402.437**
Veneto	154.042	431.358	84.285	**669.685**
Liguria	25.348	174.244	53.325	**252.916**
Emilia Romagna	162.185	456.504	98.577	**717.265**
Toscana	113.968	486.203	118.662	**718.833**
Umbria	34.162	138.930	36.347	**209.439**
Marche	62.795	136.895	28.266	**227.956**
Lazio	72.650	530.243	139.339	**742.232**
Abruzzo	51.409	209.147	54.828	**315.385**
Molise	8.985	53.362	13.682	**76.029**
Campania	124.102	592.114	146.330	**862.546**
Puglia	130.063	549.916	135.532	**815.511**
Basilicata	42.305	142.663	34.714	**219.682**
Calabria	54.203	266.440	83.145	**403.788**
TOTALE	**1.441.614**	**5.652.360**	**1.385.974**	**8.479.947**

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati tratti dai decreti di trasferimento.
* Il riparto del 2000 è stimato.

5. I bilanci di previsione delle Regioni a statuto ordinario: anni 1999 e 2000

In sede di formazione ed approvazione del bilancio di previsione, come anche all'atto delle deliberazioni di variazione e assestamento del bilancio medesimo adottate in corso di esercizio, le Regioni sono tenute ad assicurare il rispetto dei vincoli di equilibrio stabiliti dalle rispettive leggi di contabilità regionale con riferimento sia alla gestione di competenza che a quella di cassa.

Una prima valutazione sul modo di costruzione dei propri bilanci e sul grado di garanzia offerto alla tenuta dei relativi equilibri finanziari può rilevarsi dall'analisi dei dati riguardanti le previsioni iniziali, le variazioni successivamente intervenute e le conseguenti previsioni definitive, distinti per ciascuna Regione e relativi al biennio preso in considerazione [tabella 21/REG - gli stessi dati sono maggiormente articolati nelle tavole di cui agli Allegati A del Volume II di questa relazione].

La non omogeneità dei sistemi di classificazione e dei 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, ha reso necessario anche quest'anno uno sforzo di ricostruzione dei dati relativi alle diverse gestioni esaminate al fine di offrirne una esposizione il più possibile coerente e confrontabile.

TAB 21/REG

PREVISIONI INIZIALI E DEFINITIVE
ANNI 1999 - 2000

(in milioni di lire)

REGIONI	ENTRATA/SPESA	1999						2000					
		STANZ. INIZIALE		VARIAZ. +/-		STANZ. DEFINITIVO		STANZ. INIZIALE		VARIAZ. +/-		STANZ. DEFINITIVO	
		Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa
PIEMONTE	Avanzo di amministrazione	2.127.221		-467.835		1.659.386		1.392.447		266.939		1.659.386	
	Fondo cassa eserc. prec.		1.000		-655		345		1.000		-655		345
	Totale titoli	21.215.238	27.750.974	2.131.572	2.131.572	23.346.810	29.882.546	21.972.068	27.200.445	5.166.318	5.375.111	27.138.386	32.575.556
	TOTALE ENTRATA	*23.342.459*	*27.751.974*	*1.663.737*	*2.130.917*	*25.006.196*	*29.882.891*	*23.364.514*	*27.201.445*	*5.433.257*	*5.374.456*	*28.797.772*	*32.575.901*
	Saldo negativo	0		0		0				0			
	Totale titoli	23.342.459	27.751.975	2.131.573	2.131.572	25.474.032	29.883.547	23.364.514	27.201.445	5.433.258	5.374.456	28.797.772	32.575.901
	TOTALE SPESA	*23.342.459*	*27.751.975*	*2.131.573*	*2.131.572*	*25.474.032*	*29.883.547*	*23.364.514*	*27.201.445*	*5.433.258*	*5.374.456*	*28.797.772*	*32.575.901*
LOMBARDIA	Avanzo di amministrazione	20.728		5.086.179		5.106.907		22.014		5.896.968		5.918.982	
	Fondo cassa eserc. prec.		0		46.729		46.729				3.418		3.418
	Totale titoli	66.719.329	98.274.468	20.310.095	11.239.098	87.029.424	109.513.566	81.899.822	128.369.091	3.233.700	-19.150.206	85.133.522	109.218.885
	TOTALE ENTRATA	*66.719.329*	*98.274.468*	*25.396.274*	*11.285.827*	*92.136.331*	*109.560.295*	*81.921.836*	*128.369.091*	*3.233.700*	*-19.146.788*	*91.052.504*	*109.222.303*
	Saldo negativo	560.000		83.251		643.251		757.380		196.538		953.918	
	Totale ambiti	66.159.329	98.274.468	25.333.751	11.285.827	91.493.080	109.560.295	81.164.457	128.369.091	8.934.129	-19.146.788	90.098.586	109.222.303
	TOTALE SPESA	*66.719.329*	*98.274.468*	*25.417.002*	*11.285.827*	*92.136.331*	*109.560.295*	*81.921.837*	*128.369.091*	*9.130.667*	*-19.146.788*	*91.052.504*	*109.222.303*
VENETO	Avanzo di amministrazione	2.085.000		212.000		2.297.000		2.107.774		371.577		2.479.351	
	Fondo cassa eserc. prec.		3.000		158.000		161.000		3.000		29.329		32.329
	Totale titoli	39.232.000	46.399.000	5.054.000	8.874.000	44.286.000	55.273.000	42.550.461	48.322.206	1.795.349	6.303.728	44.345.810	54.625.934
	TOTALE ENTRATA	*41.317.000*	*46.402.000*	*5.266.000*	*9.032.000*	*46.583.000*	*55.434.000*	*44.658.235*	*48.325.206*	*2.166.926*	*6.333.057*	*46.825.161*	*54.658.263*
	Saldo negativo	0		0		0		0		0			
	Totale titoli	41.315.000	46.401.000	5.265.000	9.034.000	46.580.000	55.435.000	44.658.235	48.325.204	2.166.926	6.333.061	46.825.161	54.658.265
	TOTALE SPESA	*41.315.000*	*46.401.000*	*5.265.000*	*9.034.000*	*46.580.000*	*55.435.000*	*44.658.235*	*48.325.204*	*2.166.926*	*6.333.061*	*46.825.161*	*54.658.265*
LIGURIA	Avanzo di amministrazione	810.495		75.199		885.694		850.618		-122.203		728.415	
	Fondo cassa eserc. prec.		500		5.083		5.583		500		9.197		9.697
	Totale titoli	16.595.639	21.549.298	479.324	265.654	17.074.963	21.814.952	16.954.548	21.448.179	3.127.315	2.898.833	20.081.863	24.347.012
	TOTALE ENTRATA	*17.406.134*	*21.549.798*	*554.523*	*270.737*	*17.960.657*	*21.820.535*	*17.805.166*	*21.448.679*	*3.005.112*	*2.908.030*	*20.810.278*	*24.356.709*
	Saldo negativo	115.895		-21.453		94.442		165.000		-12.897		152.103	
	Giacenza di cassa		500		0		500		500		0		500
	Totale gruppi	17.290.239	21.549.298	575.776	270.737	17.866.015	21.820.035	17.640.164	21.448.176	3.017.810	2.908.033	20.657.974	24.356.209
	TOTALE SPESA	*17.406.134*	*21.549.798*	*554.323*	*270.737*	*17.960.457*	*21.820.535*	*17.805.164*	*21.448.676*	*3.004.913*	*2.908.033*	*20.810.077*	*24.356.709*
E. ROMAGNA	Avanzo di amministrazione	1.065.566		-33.786		1.482.824		1.103.368		744.785		1.848.153	
	Fondo cassa eserc. prec.		20.286		9.457		79.902		17.490		10.580		28.070
	Totale titoli	41.717.493	44.670.139	7.317.803	9.744.065	43.828.429	48.321.221	39.922.187	42.997.897	4.558.548	6.247.266	44.480.735	49.245.163
	TOTALE ENTRATA	*42.783.059*	*44.690.425*	*7.284.017*	*9.753.522*	*45.311.253*	*48.401.123*	*41.025.555*	*43.015.387*	*5.303.333*	*6.257.846*	*46.328.888*	*49.273.233*
	Saldo negativo	281.500		-33.786		0		360.160		0			
	Totale parti	42.501.558	44.690.404	7.563.168	9.707.590	45.170.385	48.260.212	40.665.396	43.014.335	5.516.663	6.171.237	46.182.059	49.185.572
	TOTALE SPESA	*42.783.058*	*44.690.404*	*7.529.382*	*9.707.590*	*45.170.385*	*48.260.212*	*41.025.556*	*43.014.335*	*5.516.663*	*6.171.237*	*46.182.059*	*49.185.572*

(*) Avanzo già utilizzato a preventivo per garantire l'equilibrio

segue ==>

segue TAB 21/REG

PREVISIONI INIZIALI E DEFINITIVE
ANNI 1999 - 2000

(in milioni di lire)

REGIONI	ENTRATA/SPESA	1999						2000					
		STANZ. INIZIALE		VARIAZ. +/-		STANZ. DEFINITIVO		STANZ. INIZIALE		VARIAZ. +/-		STANZ. DEFINITIVO	
		Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa
TOSCANA	Avanzo di amministrazione	1.693.447		436.864		2.130.311		1.693.447		-114.997		1.578.450	
	Fondo cassa eserc. prec.		55.758		139.520		195.278		55.758		185.080		240.838
	Totale titoli	36.771.524	40.438.551	8.684.671	11.164.082	45.456.195	51.602.633	36.771.524	40.438.551	5.368.383	9.528.474	42.139.907	49.967.025
	TOTALE ENTRATA	*38.464.971*	*36.771.258*	*9.121.535*	*11.303.602*	*39.459.002*	*51.797.911*	*38.464.971*	*40.494.309*	*5.253.386*	*9.713.554*	*43.718.357*	*50.207.863*
	Saldo negativo	0		95.606		95.606			0	71.449		71.449	
	Totale sezioni	38.464.971	40.494.309	6.895.618	11.303.603	45.360.589	51.797.912	38.464.970	40.394.308	6.794.348	9.713.554	45.259.318	50.107.862
	TOTALE SPESA	*38.464.971*	*36.771.258*	*6.991.224*	*11.303.603*	*39.459.002*	*51.797.912*	*38.464.970*	*40.394.308*	*6.865.797*	*9.713.554*	*45.330.767*	*50.107.862*
UMBRIA	Avanzo di amministrazione	1.887.399		256.359		2.143.758		633.679		335.782		969.461	
	Fondo cassa eserc. prec.		1.500		730		2.230		21.500		-9.667		11.833
	Totale titoli	6.752.100	9.158.973	1.182.107	1.264.804	7.934.207	10.423.777	6.711.085	8.932.328	1.442.737	3.011.894	8.153.822	11.944.222
	TOTALE ENTRATA	*8.639.499*	*9.160.473*	*1.438.466*	*1.265.534*	*10.077.965*	*10.426.007*	*7.344.764*	*8.953.828*	*1.778.519*	*3.002.227*	*9.123.283*	*11.956.055*
	Saldo negativo	32.711		63.597		96.308		106.936		-12.287		94.649	
	Totale sezioni	8.606.788	9.160.473	1.383.091	1.265.534	9.989.879	10.426.007	7.237.828	8.953.828	1.792.605	3.002.227	9.030.433	11.956.055
	TOTALE SPESA	*8.639.499*	*9.160.473*	*1.446.688*	*1.265.534*	*10.086.187*	*10.426.007*	*7.344.764*	*8.953.828*	*1.780.318*	*3.002.227*	*9.125.082*	*11.956.055*
MARCHE	Avanzo di amministrazione	1.139.360		-405.853		733.507		1.268.294		-355.779		912.515	
	Fondo cassa eserc. prec.		839.702		0		839.702		229.321		184.260		413.581
	Totale titoli	16.167.031	17.554.538	3.013.765	19.180.796	19.180.796	20.523.462	16.102.499	18.804.219	2.743.284	2.578.758	18.845.783	21.382.977
	TOTALE ENTRATA	*17.306.391*	*18.394.240*	*2.607.912*	*19.180.796*	*19.914.303*	*21.363.164*	*17.370.793*	*19.033.540*	*2.387.505*	*2.763.018*	*19.758.298*	*21.796.558*
	Saldo negativo	315.978		-315.978		0		0		0		0	
	Totale rubriche	16.990.403	18.286.342	2.925.149	2.952.684	19.915.552	21.239.026	17.370.793	18.911.050	2.387.505	2.759.735	19.758.298	21.670.785
	TOTALE SPESA	*17.306.381*	*18.286.342*	*2.609.171*	*2.952.684*	*19.915.552*	*21.239.026*	*17.370.793*	*18.911.050*	*2.387.505*	*2.759.735*	*19.758.298*	*21.670.785*
LAZIO	Avanzo di amministrazione	2.824.427		0		2.824.427		2.930.996		-439.406		2.491.590	
	Fondo cassa eserc. prec.		2.088.605		97.240		2.185.845		2.055.495		593.075		2.648.570
	Totale titoli	33.568.074	39.527.476	1.206.808	1.864.094	34.774.882	41.391.570	31.114.107	40.276.028	4.961.244	2.219.603	36.075.351	42.495.631
	TOTALE ENTRATA	*36.392.501*	*41.616.081*	*1.206.808*	*1.961.334*	*37.599.309*	*43.577.415*	*34.045.103*	*42331523*	*4.521.838*	*2.812.678*	*38.566.941*	*45.144.201*
	Saldo negativo	1.413.486		274.739		1.688.225		1.351.931		131.221		1.483.152	
	Totale sezioni	33.568.073	39.527.476	1.206.808	1.864.095	34.774.881	41.391.571	32.693.170	42.331.524	5.873.971	2.812.677	38.567.141	45.144.201
	TOTALE SPESA	*33.568.073*	*39.527.476*	*1.481.547*	*1.864.095*	*36.463.106*	*41.391.571*	*34.045.101*	*42.331.524*	*6.005.192*	*2.812.677*	*40.050.293*	*45.144.201*
MOLISE	Avanzo di amministrazione	491.188		218		491.406		523.654		66		523.720	
	Fondo cassa eserc. prec.		19.918		0		19.918		14.771		0		14.771
	Totale titoli	3.153.491	4.697.127	118.907	119.184	3.272.398	4.816.311	3.175.620		133.742	5.015.750	3.309.362	5.015.750
	TOTALE ENTRATA	*3.644.679*	*4.717.045*	*119.125*	*119.184*	*3.763.804*	*4.836.229*	*3.699.274*	*14.771*	*133.808*	*5.015.750*	*3.833.082*	*5.030.521*
	Saldo negativo	0		0		0		0		0		0	
	Totale titoli	3.644.679	417.045	119.125	4.419.184	3.763.804	4.836.229	3.699.274	4.896.742	133.808	133.778	3.833.082	5.030.520
	TOTALE SPESA	*3.644.679*	*417.045*	*238.250*	*4.419.184*	*3.763.804*	*4.836.229*	*3.833.082*	*4.896.742*	133.808	*133.778*	*3.833.082*	*5.030.520*

segue ==>

segue TAB 21/REG

PREVISIONI INIZIALI E DEFINITIVE
ANNI 1999 - 2000

(in milioni di lire)

REGIONI	ENTRATA/SPESA	1999						2000					
		STANZ. INIZIALE		VARIAZ. +/-		STANZ. DEFINITIVO		STANZ. INIZIALE		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	1.464.944		0		1.464.944		1.989.247		0		1.989.247	
	Fondo cassa eserc. prec.		30.000		0		30.000		30.000		0		30.000
	Totale titoli	7.453.297	10.235.424	263.972	263.972	7.717.269	10.499.396	9.171.916	9.951.974	534.338	704.338	9.706.254	10.656.312
	TOTALE ENTRATA	*8.918.241*	*10.265.424*	*263.972*	*263.972*	*9.182.213*	*10.529.396*	*11.161.163*	*9.981.974*	*534.338*	*704.338*	*11.695.501*	*10.686.312*
	Saldo negativo	0		0		0				0			
	Totale titoli	8.918.241	10.265.423	263.972	263.973	9.182.213	10.529.396	9.171.916	9.951.974	551.424	704.338	9.723.340	10.656.312
	TOTALE SPESA	*8.918.241*	*10.265.423*	*263.972*	*263.973*	*9.182.213*	*10.529.396*	*9.171.916*	*9.951.974*	*551.424*	*704.338*	*9.723.340*	*10.656.312*
CAMPANIA (**)	Avanzo di amministrazione	4.512.658		121.222		4.633.880		198.679		536.055		734.734	
	Fondo cassa eserc. prec.		3.476.363		0		3.476.363		1.200.557		-262.518		938.039
	Totale titoli	16.819.366	21.102.002	2.219.106	2.025.074	19.038.472	23.127.076	39.727.522	49.677.833	4.077.102	4.042.615	43.804.624	53.720.448
	TOTALE ENTRATA	*21.332.024*	*24.578.365*	*2.340.328*	*2.025.074*	*23.672.352*	*26.603.439*	*39.926.201*	*50.878.390*	*4.613.157*	*3.780.097*	*44.539.358*	*54.658.487*
	Saldo negativo	0		0		0				0			
	Totale parti	21.382.024	22.853.450	2.343.328	1.536.074	23.725.352	24.389.524	39.926.201	50.878.390	4.613.157	3.780.097	44.539.358	54.658.487
	TOTALE SPESA	*21.382.024*	*22.853.450*	*2.343.328*	*1.536.074*	*23.725.352*	*24.389.524*	*39.926.201*	*50.878.390*	*4.613.157*	*3.780.097*	*44.539.358*	*54.658.487*
PUGLIA (***)	Avanzo di amministrazione	0		0		0		198.679		536.055		734.734	
	Fondo cassa eserc. prec.		713.587		0		713.587		1.200.557		-262.518		938.039
	Totale titoli	39.331.120	52.540.317	10.854.354	9.336.482	50.185.474	61.876.799	39.727.522	49.677.833	4.077.102	4.042.615	43.804.624	53.720.448
	TOTALE ENTRATA	*39.331.120*	*53.253.904*	*10.854.354*	*9.336.482*	*50.185.474*	*62.590.386*	*39.926.201*	*50.878.390*	*4.613.157*	*3.780.097*	*44.539.358*	*54.658.487*
	Saldo negativo	403.000		0		403.000				0			
	Totale titoli	38.928.120	53.253.904	10.854.354	10.856.871	49.782.474	64.110.775	39.926.201	50.878.390	4.613.157	3.780.097	44.539.358	54.658.487
	TOTALE SPESA	*39.331.120*	*53.253.904*	*10.854.354*	*10.856.871*	*50.185.474*	*64.110.775*	*39.926.201*	*50.878.390*	*4.613.157*	*3.780.097*	*44.539.358*	*54.658.487*
BASILICATA	Avanzo di amministrazione	482.253		278.314		760.567		447.124		296.622		743.746	
	Fondo cassa eserc. prec.		2.000		-2.000		0		1.000		6.046		7.046
	Totale titoli	4.222.944	4.588.910	1.544.986	1.770.137	5.767.930	6.359.047	4.723.559	5.658.603	421.755	330.866	5.145.314	5.989.469
	TOTALE ENTRATA	*4.705.197*	*4.590.910*	*1.823.300*	*1.768.137*	*6.528.497*	*6.359.047*	*5.170.683*	*5.659.603*	*718.377*	*336.912*	*5.889.060*	*5.996.515*
	Saldo negativo	0		0		0				0			
	Totale titoli	4.533.384	4.590.910	963.112	1.768.532	5.496.496	6.359.442	5.170.683	5.659.603	718.377	336.912	5.889.060	5.996.515
	TOTALE SPESA	*4.533.384*	*4.590.910*	*963.112*	*1.768.532*	*5.496.496*	*6.359.442*	*5.170.683*	*5.659.603*	*718.377*	*336.912*	*5.889.060*	*5.996.515*
CALABRIA	Avanzo di amministrazione	5.382.724		9.983		5.392.707		5.119.449		0		5.119.449	
	Fondo cassa eserc. prec.		69.866		917		70.783		55.321		0		55.321
	Totale titoli	18.256.445	22.227.116	1.009.315	999.332	19.265.760	23.226.448	13.680.663	20.067.330	1.164.746	1.164.746	14.845.409	21.232.076
	TOTALE ENTRATA	*23.639.169*	*22.296.982*	*1.019.298*	*1.000.249*	*24.658.467*	*23.297.231*	*18.800.112*	*20.122.651*	*1.164.746*	*1.164.746*	*19.964.858*	*21.287.397*
	Saldo negativo	0		0		0		0		0		0	
	Totale rubriche	18.256.445	22.087.483	1.015.287	1.005.304	19.271.732	23.092.787	18.800.112	20.122.651	1.164.746	1.164.746	19.964.858	21.287.397
	TOTALE SPESA	*18.256.445*	*22.087.483*	*1.015.287*	*1.005.304*	*19.271.732*	*23.092.787*	*18.800.112*	*20.122.651*	*1.164.746*	*1.164.746*	*19.964.858*	*21.287.397*

FONTE: bilanci di previsione e rendiconti anni 1999 - 2000

(**) La Regione Campania non ha trasmesso i rendicont '98 e '99: non sono disponibili perciò i dati previsionali definitivi

(***) le leggi regionali di approvazione rendiconti 99-00 riportano come fondo cassa esercizi precedenti, cifre non coincidenti con gli importi ripresi nelle previsioni del documento contabile.

Inoltre i dati relativi al 2000 si riferiscono a quelli del 1999.

La regola del pareggio dei bilanci di cassa, espressa nell'art. 4, legge 335/1976, trova ora conferma nell'art. 5 del d.lgs. 76/2000, in base al quale in ciascun bilancio annuale il totale dei pagamenti autorizzati non può essere superiore al totale delle entrate di cui si prevede la riscossione sommato alla presunta giacenza iniziale di cassa.

Esigenze di chiarezza e trasparenza dei movimenti di cassa, dirette a garantire altresì il collegamento con i dati della competenza e la corretta determinazione dei residui attivi e passivi, suggeriscono, in linea con le indicazioni espresse da questa Corte nei referti relativi ai precedenti esercizi finanziari, un ulteriore sforzo di armonizzazione dei sistemi di contabilità regionale. L'ammontare del fondo cassa degli esercizi precedenti, come risulta dai documenti regionali, assume infatti valori nettamente differenziati a seconda che nel sistema di contabilità regionale siano o meno considerati in bilancio e registrati a rendiconto i movimenti di cassa con la Tesoreria dello Stato. Mentre nel primo caso [seguito dalla maggior parte delle Regioni] il saldo di cassa, e quindi l'avanzo di amministrazione, comprende le sole le disponibilità liquide esistenti presso il tesoriere regionale, nel secondo caso [totale assenza di registrazione contabile di tali movimenti] figurano, quali saldi a pareggio, le ben superiori somme esistenti presso la Tesoreria dello Stato. Si tratta pertanto di due sistemi contabili corrispondenti a convenzioni diverse che non portano a risultati perfettamente omogenei se non altro per la differente scansione temporale di alcune registrazioni.

Con riferimento alla gestione di competenza, i nuovi principi fondamentali in materia di bilancio e contabilità delle Regioni confermano l'assunto in base al quale il totale delle spese di cui si autorizza l'impegno può essere superiore al totale delle entrate che si prevede di accertare, purché il relativo disavanzo sia coperto, nei limiti previsti dalle relative disposizioni legislative, da mutui ed altre forme di indebitamento autorizzati con la legge di approvazione del bilancio. Particolare attenzione deve quindi rivolgersi, nella valutazione della corretta costruzione dell'equilibrio di bilancio, alle regole che condizionano l'autorizzazione all'indebitamento ed, in particolare, al vincolo di destinazione delle risorse prese a mutuo per spese di investimento ed al limite raggiungibile dagli oneri finanziari complessivi da porre a carico dei bilanci regionali [il relativo importo non può superare il 25% delle entrate tributarie non vincolate, ferma

restando in ogni caso la necessaria e congruente copertura degli oneri di ammortamento nell'ambito del bilancio pluriennale della Regione - art. 23 d.lgs. 76/2000; già artt. 4 e 22 della legge 335 del 1976].

La manovra di bilancio assume perciò il significato di una globale ricomposizione delle fonti di entrata e delle decisioni di spesa, nel cui ambito deve trovare ragionevole coerenza ogni scelta che rischi di pregiudicarne la tenuta. La necessità di assicurare l'equilibrio dei bilanci regionali assume, oggi, una rilevanza ancora maggiore con riguardo all'esigenza del contenimento delle spese correnti ed, in particolare, al controllo dell'evoluzione della spesa per il personale. Come confermato dalle disposizioni della legge finanziaria per il 2002 [legge n. 448 del 2001], gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali del personale delle Regioni e del comparto del servizio sanitario nazionale, non più coperti da trasferimenti statali ma posti a carico delle amministrazioni di provenienza, devono trovare copertura nell'ambito delle disponibilità dei bilanci regionali ed essere autorizzati nelle forme con cui vengono approvati gli stessi. In tale logica sarebbe opportuno affidare ai Comitati di settore, in sede di deliberazione degli atti di indirizzo, accanto alla quantificazione delle risorse necessarie, anche una distinta indicazione dei necessari mezzi di copertura [art. 47 e 48 del d.lgs. n. 165 del 2001 come precisati dell'art. 16, comma 7 della legge n. 448/2001]

Quanto invece ai mutui e ai prestiti, vincolati ora anche a livello costituzionale alle sole spese di investimento, va, in primo luogo, ribadito che la relativa autorizzazione deve trovare una necessaria correlazione con l'individuazione di mezzi 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. Deve essere inoltre segnalata la difficoltà in cui si potrebbero trovare le finanze regionali nell'ipotesi in cui, in sede di prima applicazione della nuova normativa costituzionale, venissero revocate le precedenti autorizzazioni a contrarre mutui per far fronte eccezionalmente a spese correnti legate al settore della sanità e dei trasporti pubblici locali.

Ciò premesso, l'analisi dei dati riportati nella suesposta tabella [21/REG], evidenzia, con riferimento alla componente di cassa, che, anche nell'ultimo biennio, l'equilibrio di bilancio delle Regioni Marche, Lazio e Campania risente in modo

considerevole della contabilizzazione, quali saldi a pareggio, dei fondi depositati presso la Tesoreria generale dello Stato che restano ancora elevati nell'anno 2000 [la Regione Lazio sale a 2.648,5 miliardi, mentre la Regione Marche si attesta a 413,5 miliardi].

Nell'ambito dei dati forniti delle restanti Regioni, nei quali risultano tra i saldi a pareggio le sole disponibilità liquide esistenti presso il Tesoriere regionale, spiccano i valori fatti registrare dalla Puglia [938 mld] e dalla Toscana [240,8 mld] nettamente più alti rispetto alla media regionale.

Con riferimento ai criteri seguiti nella costruzione del pareggio delle previsioni definitive di competenza, si presentano nel complesso più consistenti[28] gli scarti tra entrate e spese compensati a preventivo mediante utilizzazione dell'avanzo contabile di amministrazione. In tale ambito spiccano i dati della Lombardia [5.918,9 miliardi], della Campania [4.997 miliardi] e della Calabria [5.119,4 miliardi] a fronte dei soli 728 miliardi della Liguria. I valori assunti da tale voce contabile, oltre a tener conto dei vincoli derivanti dalla copertura delle economie vincolate e dei residui perenti, devono essere letti, in questa sede, anche con riferimento alla consistenza del c.d. saldo negativo di competenza corrispondente ai mutui autorizzati a pareggio degli esercizi precedenti ma non stipulati. Tale voce, rintracciabile come saldo negativo solo nell'ambito della Regione Lombardia [953,8 miliardi], Liguria [152 miliardi], Toscana [71,4 miliardi], Umbria [94,6 miliardi] e Lazio [1.483,1 miliardi], evidenzia l'apprezzabile prospettiva, da valutare attentamente in sede consuntiva, di far fronte alle spese di investimento ricorrendo alle maggiori disponibilità di risorse conseguenti ad una crescita delle entrate o ad una diminuzione delle spese di parte corrente ed evitando, nel contempo, di procedere, nel corso dell'esercizio, alla stipula di nuovi mutui.

Con riferimento alla *Puglia,* si rileva anche nell'esercizio 2000 la esclusione dal saldo di cassa di somme, non parificate da parte della Ragioneria regionale, in corrispondenza a pagamenti eseguiti in anticipazione dal tesoriere regionale a seguito di procedure giudiziarie, per l'erogazione di imposte e contributi obbligatori o per ordine diretto della Regione in relazione a "carte contabili" non regolarizzate entro fine esercizio [452 miliardi per il 1998; 464 miliardi per il 1999 e 394,6 per il 2000].

[28] Solo la Liguria, la Toscana, il Lazio e la Calabria evidenziano valori in diminuzione

La necessità di restituire regolare contabilizzazione a tali debiti extra-bilancio, peraltro più contenuti rispetto agli esercizi precedenti, risponde all'esigenza di garantire la trasparenza della situazione finanziaria della Regione e il rispetto dei fondamentali equilibri di bilancio, in vista anche della più corretta verifica della tenuta dei saldi previsti in sede di attuazione del patto di stabilità interno.

La linea di maggiore puntualità nell'assolvimento delle regole che presiedono alla tenuta delle contabilità, nonché alle attività di redazione e predisposizione dei bilanci e dei rendiconti, già rilevata nella relazione dello scorso anno, trova comunque ulteriore conferma nella sensibile riduzione, in termini percentuali, delle variazioni intervenute sugli stanziamenti iniziali di previsione della Regione Puglia nell'ultimo biennio 1999/2000 [passando da variazioni rispetto agli stanziamenti definitivi del 27,5% e 17,5%, rispettivamente per competenza e cassa 1998 a valori percentuali 2000 del 11,3% e del 7,4%].

6. Considerazioni generali sulle entrate

6.1. La gestione delle entrate: composizione e risultati di consuntivo. L'anno 2000

Il sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario è stato sottoposto negli ultimi anni ad una serie di modifiche, introdotte prevalentemente in sede di approvazione delle manovre finanziarie, che hanno contribuito a intensificarne l'evoluzione verso un più marcato federalismo fiscale.

Tali innovazioni, che hanno visto come momenti significativi l'introduzione dell'IRAP e in un secondo momento l'adozione del d.lgs. n. 56/2000, oltre a determinare un elevato margine di incertezza delle stime previsionali relative alla quantificazione delle entrate, non hanno tuttavia prodotto un consistente incremento dei margini di manovrabilità dei bilanci regionali considerati i vincoli di rigida destinazione delle nuove entrate regionali[29].

Sulla base di tali premesse si intende pertanto esaminare le principali caratteristiche delle entrate regionali e la relativa composizione, evidenziando, in

[29]Nel caso dell'IRAP alla minima manovrabilità dell'aliquota si aggiunge la percentuale di riserva per far fronte alla spesa sanitaria. Le nuove entrate regionali disposte dal d.lgs. 56/2000 [compartecipazione all'IVA, all'IRPEF e aumento dell'accisa sulla benzina] scontano invece la soppressione dei trasferimenti per la sanità e i trasporti.

particolare, la distinzione tra le entrate libere e quelle vincolate e tra le entrate proprie e quelle trasferite.

La ricostruzione dei dati relativi alle risorse affluite alle Regioni, riferiti alle fasi delle previsioni, degli accertamenti e delle riscossioni complessive, viene sviluppata in primo luogo con riferimento alle risultanze dei rendiconti regionali riferiti all'esercizio 2000. Ulteriori elementi di riflessione, specialmente per quanto attiene ai rapporti di reciproca interdipendenza fra politiche nazionali e regionali, potranno trarsi dall'esame dell'evoluzione dei relativi *trends* desunti dai rendiconti regionali relativi agli esercizi compresi nel quinquennio 1996-2000 [riportati nel Volume II degli Allegati].

TAB 22/REG

ENTRATE REGIONALI - ANNO 2000
PREVISIONI - ACCERTAMENTI - RISCOSSIONI DI CASSA

(in milioni di lire)

REGIONI		TIT. I°	TIT. II°	TIT. III°	TIT. IV°	TIT. V°	TOTALE	TIT. VI°	TOT. GEN.
PIEMONTE	PREV.	11.160.118	1.648.416	196.538	10.640	1.979.747	14.995.459	12.142.926	27.138.385
	ACC.	11.073.470	1.601.723	216.397	13.849	379.747	13.285.186	12.106.754	25.391.940
	RISC.	10.953.642	2.259.842	252.319	14.434	670.580	14.150.817	11.628.229	25.779.046
LOMBARDIA (*)	PREV.	22.843.484	3.534.190	162.604	112.381	3.020.763	29.673.422	55.460.100	85.133.522
	ACC.	22.844.847	3.715.627	172.322	104.040	0	26.836.836	47.566.692	74.403.528
	RISC.	21.487.806	4.074.110	200.208	95.226	0	25.857.350	50.205.634	76.062.984
VENETO	PREV.	7.255.580	6.858.964	661.360	4.100	2.820.780	17.600.784	26.745.026	44.345.810
	ACC.	6.926.207	5.331.810	393.820	0	1.489.144	14.140.981	23.808.973	37.949.954
	RISC.	5.394.844	5.233.808	516.310	9.430	1.076.316	12.230.708	24.997.735	37.228.443
LIGURIA	PREV.	2.774.416	3.871.710	575.133	76	535.893	7.757.228	13.053.050	20.810.278
	ACC.	3.408.992	4.152.344	1.326.111	23	497.831	9.385.301	11.075.437	20.460.738
	RISC.	2.157.053	2.815.043	532.177	16	289.328	5.793.617	10.670.976	16.464.593
E. ROMAGNA	PREV.	7.811.312	5.344.439	256.633	1.226	1.496.936	14.910.546	29.570.189	44.480.735
	ACC.	7.821.089	4.112.649	432.375	2.096	48.611	12.416.820	23.829.495	36.246.315
	RISC.	6.107.893	4.687.174	505.297	2.096	138.826	11.441.286	24.955.818	36.397.104
TOTALE	PREV.	51.844.910	21.257.719	1.852.268	128.423	9.854.119	84.937.439	136.971.291	221.908.730
NORD	ACC.	52.074.605	18.914.153	2.541.025	120.008	2.415.333	76.065.124	118.387.351	194.452.475
	RISC.	46.101.238	19.069.977	2.006.311	121.202	2.175.050	69.473.778	122.458.392	191.932.170
TOSCANA	PREV.	5.037.500	7.251.211	226.347	90.739	565.990	13.171.787	28.968.120	42.139.907
	ACC.	5.137.009	6.958.896	253.101	70.579	69.279	12.488.864	25.423.399	37.912.263
	RISC.	4.832.918	5.504.704	120.418	25.101	4.320	10.487.461	22.287.696	32.775.157
UMBRIA	PREV.	1.121.572	1.595.121	153.880	560	247.350	3.118.483	5.035.340	8.153.823
	ACC.	1.114.530	1.562.236	139.494	967	137.304	2.954.531	4.540.063	7.494.594
	RISC.	1.076.522	1.700.237	801.851	2.052	140.403	3.721.065	4.067.723	7.788.788
MARCHE	PREV.	2.417.941	2.626.441	33.190	0	554.160	5.631.732	13.214.050	18.845.782
	ACC.	2.316.175	2.438.032	38.223	78	311.538	5.104.046	11.736.317	16.840.363
	RISC.	2.507.929	2.378.906	24.881	78	339.564	5.251.358	10.860.371	16.111.729
LAZIO	PREV.	9.695.007	11.307.084	39.373	119.235	4.914.507	26.075.206	10.000.150	36.075.356
	ACC.	8.873.029	5.661.066	84.420	78.371	1.129.468	15.826.354	12.377.741	28.204.095
	RISC.	7.171.089	5.969.919	75.353	50.954	991.234	14.258.549	12.364.914	26.623.463
TOTALE	PREV.	18.272.020	22.779.857	452.790	210.534	6.282.007	47.997.208	57.217.660	105.214.868
CENTRO	ACC.	17.440.743	16.620.230	515.238	149.995	1.647.589	36.373.795	54.077.520	90.451.315
	RISC.	15.588.458	15.553.766	1.022.503	78.185	1.475.521	33.718.433	49.580.704	83.299.137
ABRUZZO	PREV.	1.273.721	2.244.607	208.376	25.020	463.208	4.214.932	3.502.075	7.717.007
	ACC.	1.138.381	2.048.936	224.612	4.500	304.472	3.720.901	3.413.112	7.134.013
	RISC.	1.138.077	2.286.776	369.039	4.500	253.344	4.051.736	3.414.007	7.465.743
MOLISE	PREV.	745.910	390.721	90.059	17.348	92.474	1.336.512	1.972.850	3.309.362
	ACC.	742.554	389.846	6.715	17.328	79.474	1.235.917	1.465.776	2.701.693
	RISC.	795.550	1.757.726	129.369	135.989	123.722	2.942.356	2.073.394	5.015.750
CAMPANIA	PREV.	4.866.286	14.008.205	746.157	130.000	2.393.808	22.144.456	1.278.350	23.422.806
	ACC.	3.969.286	12.477.764	739.782	0	2.157.424	19.344.256	425.010	19.769.266
	RISC.	4.301.587	11.204.749	228.108	0	2.029.898	17.764.342	413.324	18.177.666
PUGLIA	PREV.	3.265.727	9.451.820	161.200	19.516	592.699	13.490.962	30.313.663	43.804.625
	ACC.	3.200.221	8.937.419	109.984	37.216	482.699	12.767.539	20.631.367	33.398.906
	RISC.	2.565.105	7.397.343	134.596	41.964	531.557	10.670.565	22.004.545	32.675.110
BASILICATA	PREV.	712.475	1.413.676	25.486	407.032	339185	2.897.854	2.247.460	5.145.314
	ACC.	763.651	1.137.511	12.166	130.171	271918	2.315.417	2.174.696	4.490.113
	RISC.	740.889	759.662	14.003	120.919	164860	1.800.333	2.049.132	3.849.465
CALABRIA	PREV.	1.441.429	5.111.462	173.319	-	264.870	6.991.080	7.854.329	14.845.409
	ACC.	1.430.997	5.080.777	178.425	-	264.870	6.955.069	6.746.180	13.701.249
	RISC.	1.285.237	5.651.446	127.666	-	197.403	7.261.752	6.229.551	13.491.303
TOTALE	PREV.	12.305.548	32.620.491	1.404.597	598.916	4.146.244	51.075.796	47.168.727	98.244.523
SUD	ACC.	11.245.090	30.072.253	1.271.684	189.215	3.560.857	46.339.099	34.856.141	81.195.240
	RISC.	10.826.445	29.057.702	1.002.781	303.372	3.300.784	44.491.084	36.183.953	80.675.037
TOTALE	PREV.	82.422.478	76.658.067	3.709.655	937.873	20.282.370	184.010.443	241.357.678	425.368.121
ITALIA	ACC.	80.760.438	65.606.636	4.327.947	459.218	7.623.779	158.778.018	207.321.012	366.099.030
	RISC.	72.516.141	63.681.445	4.031.595	502.759	6.951.355	147.683.295	208.223.049	355.906.344

FONTE: dati di rendiconto. Per la Campania valgono le risposte istruttorie in mancanza di rendiconto

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 disavanzi delle pregresse gestioni sanitarie, portate in aumento del Titolo V

Occorre preliminarmente precisare che esigenze di omogeneità e confrontabilità delle risultanze riferite a ciascuna Regione hanno reso necessario anche quest'anno una riclassificazione dei dati di rendiconto, ricollocando ad esempio nel Titolo V° i mutui a carico del bilancio dello Stato ricompresi in alcune contabilità nel Titolo II° ovvero includendo nel Titolo I° la residua gestione di contributi sanitari che in alcuni bilanci sono ricompresi nel Titolo II°.

Ciò detto, una prima analisi misura lo scostamento tra i dati degli accertamenti e quelli delle previsioni definitive di competenza la cui ampiezza offre elementi di giudizio sull'attendibilità del documento di bilancio e sull'efficace perseguimento delle politiche di intervento e di politica finanziaria.

I risultati globali, comprensivi dei primi cinque titoli che rappresentano la parte effettiva del bilancio, espongono accertamenti pari al 86,3% delle previsioni di entrata con uno scarto negativo del 13,7% [9,4% nel 1999], particolarmente accentuato nelle Regioni del Centro [disaggregando il dato nazionale si evidenzia uno scarto del 10,5% nel Nord, del 24,3% nel centro e del 9,3% nel Sud].

Ad influenzare l'indicato risultato sono stati, anche nell'esercizio 2000, i dati dei Titoli II° e V°. Il Titolo II°, ove sono raggruppate le entrate da trasferimento, registra uno scostamento degli accertamenti sulle previsioni pari al 14,4%, in netto peggioramento rispetto al 3,2% del precedente esercizio. In tale ambito spicca il dato fatto registrare dalla Regione Lazio che, pur evidenziando un netto miglioramento rispetto al 1999 [50% circa rispetto al 30,7% del 1999], si attesta su valori significativamente inferiori alla media nazionale, influenzando in tal modo anche il dato relativo alle Regioni del Centro.

Maggiore è invece la flessione degli accertamenti del Titolo V° [mutui, prestiti e altre operazioni finanziarie] che scendono al 37,6% delle previsioni ed evidenziano uno scostamento negativo di circa il 62,3% [era il 61,8% nel 1999] in relazione con l'effettiva stipulazione dei mutui a pareggio per importi di gran lunga inferiori a quelli autorizzati.

Quanto al Titolo I° il rapporto tra accertamenti e previsioni definitive conferma il valore raggiunto nel precedente esercizio [98% a fronte del 98,3 del precedente esercizio], indice della sostanziale attendibilità delle stime effettuate, nonostante

l'instabilità del quadro normativo e la fase ancora sperimentale relativa al gettito IRAP, la cui incertezza continua tuttavia ad influenzare la determinazione della quota del fondo sanitario nazionale di parte corrente assegnata alle Regioni. L'analisi del dato disaggregato sul piano delle singole realtà regionali evidenzia, a fronte della più contenuta percentuale fatta registrare dalla Campania [81%], un generalizzato miglioramento, con oscillazioni che raggiungono valori del 100% e oltre di Lombardia, Toscana e Basilicata indice tuttavia, questi ultimi, della permanenza di qualche difficoltà di previsione anche nell'esercizio considerato.

Passando ad esaminare l'andamento delle riscossioni, il dato complessivo relativo al 2000 [comprensivo di competenza e residui], pur analogo in valore assoluto al risultato del precedente esercizio, realizza il 93,2% delle somme accertate [era il 99,3% nel 1999] peggiorando l'indicatore relativo alla velocità di entrata di circa 6 punti percentuali a fronte alla spiccata crescita delle disponibilità previste e accertate su cui far conto nell'anno.

Ad influenzare tale risultato sono questa volta i dati relativi al Titolo I° nell'ambito del quale si segnala una flessione delle entrare riscosse che, passando dagli 80.044 miliardi del 1999 agli attuali 72.516 miliardi, porta l'indice relativo al 89,8% con un peggioramento di oltre 6 punti percentuali rispetto al precedente esercizio. Il migliore rapporto tra riscossioni e accertamenti, e quindi un più elevato afflusso di liquidità, si riscontra in Piemonte, Toscana, Umbria, Abruzzo, Calabria e, con una inversione di tendenza rispetto al precedente esercizio, nelle Marche e nel Molise. Meno favorevole è la velocità di acquisizione delle risorse in Lombardia, Veneto, Emilia Romagna e Lazio.

Diminuisce di circa 8 punti percentuali anche l'omologo indice nel Titolo II° che, con incassi pari a 63.681 miliardi, supera in molte Regioni anche nell'esercizio 2000 il 100% delle previsioni.

Particolarmente significativa risulta infine l'analisi relativa alla composizione delle entrate. I dati raccolti evidenziano che, a fronte della sostanziale stabilità delle entrate previste e accertate appartenenti ai Titoli III°, IV° e V°, nell'esercizio 2000, cresce, nel quadro delle fonti di finanziamento delle Regioni, il peso delle risorse derivanti da assegnazioni e da riparto di fondi dello Stato [Titolo II°] che raggiunge il

41,7% delle previsioni [a fronte del 34,2% del 1999] e il 41,3% degli accertamenti [erano il 36,5% nel 1999].

Le entrate proprie raggruppate nel Titolo I°, malgrado l'istituzione dell'IRAP, incidono complessivamente per il 44,8% delle previsioni [era il 51,1% nel precedente esercizio] e per il 50,9% degli accertamenti [era il 55,5% nel 1999].

Il dato delle riscossioni conferma ed accentua tale andamento. A fronte infatti della consistente diminuzione dei flussi di cassa provenienti dalle entrate tributarie, che scendono al 49,2% delle risorse regionali [era il 54,2% nel precedente esercizio], le risorse provenienti da trasferimenti statali si attestano al 43%, evidenziando una crescita rispetto al precedente esercizio di oltre 4 punti percentuali.

Con riferimento a tale ultimo risultato giova ricordare che l'incremento delle entrate di cassa relative all'esercizio 2000, pari ad oltre 6.111 miliardi [a fronte di 11.301 miliardi di maggiori accertamenti], risulta decisamente influenzato dalla evoluzione dei pagamenti dal bilancio dello Stato a favore del comparto sanità[30].

La consistenza di tale ultimo fenomeno, unito alla flessione dell'indice di riscossione dei residui attivi, conferma anche nell'esercizio 2000, uno sfasamento temporale, tra le assegnazioni statali e i finanziamenti erogati, a fronte di esigenze spesso non prorogabili, destinato pertanto a influenzare la programmazione regionale degli interventi.

Di qui le incertezze e le difficoltà nella impostazione dei bilanci delle Regioni destinati ad essere più volte modificati a seguito delle rimodulazioni contabili effettuate a livello nazionale delle risorse ad esse spettanti.

---

[30]Tale crescita può ricondursi all'adeguamento per cassa dei minori incassi rispetto alle quote assegnante per gli anni 1996, 1997 e 1998 [ed è valsa a compensare i relativi squilibri che, in alcuni casi, hanno interessato l'intera quota del FSN accertato] nonché ai consistenti trasferimenti statali destinati all'estinzione anticipata dei mutui a carico dello Stato relativi all'anno 1990.

6.2. Segue: effetti sui bilanci regionali di alcune modifiche legislative in materia di entrata [ARIET – Accisa benzina – IRAP]

Nell'attesa dell'entrata in vigore della disciplina sul federalismo fiscale, proseguono, anche nell'esercizio 2000, gli effetti sulla finanza regionale [e quindi sugli equilibri del bilancio] delle recenti modifiche legislative in materia di entrata.

Un primo aspetto concerne le entrate derivanti dalla partecipazione della Regione al gettito dell'accisa sulla benzina disciplinata dall'art, 3, comma 12, della legge n. 549/95. L'art. 17, comma 22 della legge n. 449/97 [collegato di sessione alla finanziaria 1998], aveva stabilito la riduzione, a partire dall'esercizio 1998, della quota di spettanza regionale da 350 a 242 lire per litro e la compensazione di tale decurtazione con il maggiore gettito dell'imposta automobilistica, istituita dalla legge n. 281/70.

I risultati consuntivi del 2000 confermano ulteriormente la perdita già registrata negli esercizi 1998 e 1999. Le riscossioni relative all'esercizio 2000 diminuiscono infatti di oltre 1.000 miliardi rispetto al precedente esercizio e portano la differenza rispetto al 1997 ad oltre 1.325 miliardi. Le seguenti tabelle riportano i dati relativi agli accertamenti e riscossioni dei due tributi per l'anno 1997 e per il 2000 consentendone il confronto.

TAB 23/REG

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

(in milioni di lire)

REGIONI	Tassa regionale di circolazione				Quota regionale accisa sulla benzina				TOTALE			
	Accertamenti (a)	% (a)/(g)	Riscossioni di cassa (b)	% (b)/(g)	Accertamenti (c)	% (c)/(g)	Riscossioni di cassa (d)	% (d)/(g)	Accertamenti (e)	% (e)/(g)	Riscossioni di cassa (f)	% (f)/(g)
PIEMONTE	564.611	9,73	563.395	9,71	679.000	11,70	725.734	12,50	1.243.611	21,43	1.289.129	22,21
LOMBARDIA	1.192.354	20,54	1.192.354	20,54	1.156.312	19,92	1.159.573	19,98	2.348.666	40,47	2.351.927	40,52
VENETO	709.094	12,22	700.064	12,06	718.116	12,37	713.499	12,29	1.427.210	24,59	1.413.563	24,35
LIGURIA	198.090	3,41	196.101	3,38	239.000	4,12	234.233	4,04	437.090	7,53	430.334	7,41
EMILIA ROMAGNA	562.803	9,70	562.631	9,69	689.697	11,88	683.254	11,77	1.252.500	21,58	1.245.885	21,47
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***	***115,59***	***6.730.838***	***115,97***
TOSCANA	509.968	8,79	509.968	8,79	514.469	8,86	618.905	10,66	1.024.437	17,65	1.128.873	19,45
UMBRIA	127.000	2,19	107.028	1,84	132.000	2,27	123.965	2,14	259.000	4,46	230.993	3,98
MARCHE	182.116	3,14	181.918	3,13	212.871	3,67	219.334	3,78	394.987	6,81	401.252	6,91
LAZIO	542.642	9,35	559.424	9,64	805.000	13,87	812.539	14,00	1.347.642	23,22	1.371.963	23,64
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***	***52,14***	***3.133.081***	***53,98***
ABRUZZO	129.541	2,23	128.875	2,22	174.867	3,01	174.288	3,00	304.408	5,24	303.163	5,22
MOLISE	31.940	0,55	18.179	0,31	33.109	0,57	32.953	0,57	65.049	1,12	51.132	0,88
CAMPANIA	412.000	7,10	407.671	7,02	551.000	9,49	551.000	9,49	963.000	16,59	958.671	16,52
PUGLIA	397.759	6,85	397.759	6,85	421.000	7,25	421.000	7,25	818.759	14,11	818.759	14,11
BASILICATA	60.800	1,05	60.708	1,05	58.236	1,00	59.388	1,02	119.036	2,05	120.096	2,07
CALABRIA	183.336	3,16	183.336	3,16	204.000	3,51	210.520	3,63	387.336	6,67	393.856	6,79
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***	***45,79***	***2.645.677***	***45,58***
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***	***100,00***	***12.509.596***	***100,00***

FONTE: 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 24/REG

Legge 449/'97, art. 7, comma 22
TASSA AUTOMOBILISTICA E ACCISA BENZINA
ANNO 2000 DATI INVIATI DALLE REGIONI

(in milioni di lire)

REGIONI	Tassa regionale di circolazione				Quota regionale accisa sulla benzina				TOTALE			
	Accertamenti (a)	% (a)/(g)	Riscossioni di cassa (b)	% (b)/(g)	Accertamenti (c)	% (c)/(g)	Riscossioni di cassa (d)	% (d)/(g)	Accertamenti (e)	% (e)/(g)	Riscossioni di cassa (f)	% (f)/(g)
PIEMONTE	694.209	10,46	697.498	10,50	570.000	8,58	505.145	7,61	1.264.209	19,04	1.202.643	18,11
LOMBARDIA	1.534.225	23,11	1.534.225	23,11	918.670	13,84	957.044	14,41	2.452.895	36,94	2.491.269	37,52
VENETO	805.601	12,13	790.553	11,91	476.435	7,18	360.694	5,43	1.282.036	19,31	1.151.247	17,34
LIGURIA	220247	3,32	219931	3,31	224.400	3,38	224.400	3,38	444.647	6,70	444.331	6,69
EMILIA ROMAGNA	792.903	11,94	789.494	11,89	451.473	6,80	476.735	7,18	1.244.376	18,74	1.266.229	19,07
TOTALE NORD	*4.047.185*	*60,95*	*4.031.701*	*60,72*	*2.640.978*	*39,78*	*2.524.018*	*38,01*	*6.688.163*	*100,73*	*6.555.719*	*98,73*
TOSCANA	571.033	8,60	562.925	8,48	461.733	6,95	461.733	6,95	1.032.766	15,55	1.024.658	15,43
UMBRIA	143.406	2,16	142.230	2,14	88.345	1,33	82.704	1,25	231.751	3,49	224.934	3,39
MARCHE	243.294	3,66	241.189	3,63	170.000	2,56	155.245	2,34	413.294	6,22	396.434	5,97
LAZIO	101.935	1,54	101.935	1,54	567.913	8,55	582.171	8,77	669.848	10,09	684.106	10,30
TOTALE CENTRO	*1.059.668*	*15,96*	*1.048.279*	*15,79*	*1.287.991*	*19,40*	*1.281.853*	*19,31*	*2.347.659*	*35,36*	*2.330.132*	*35,09*
ABRUZZO	177.375	2,67	170.469	2,57	133.753	2,01	133.753	2,01	311.128	4,69	304.222	4,58
MOLISE	43.000	0,65	36.180	0,54	21.866	0,33	13.942	0,21	64.866	0,98	50.122	0,75
CAMPANIA	595.000	8,96	442.200	6,66	387.000	5,83	285.872	4,31	982.000	14,79	728.072	10,97
PUGLIA	451.919	6,81	454.916	6,85	291.656	4,39	302.904	4,56	743.575	11,20	757.820	11,41
BASILICATA	71.019	1,07	73.809	1,11	45.717	0,69	41.652	0,63	116.736	1,76	115.461	1,74
CALABRIA	194.573	2,93	189.629	2,86	154.310	2,32	153.338	2,31	348.883	5,25	342.967	5,17
TOTALE SUD	*1.532.886*	*23,09*	*1.367.203*	*20,59*	*1.034.302*	*15,58*	*931.461*	*14,03*	*2.567.188*	*38,66*	*2.298.664*	*34,62*
TOTALE ITALIA (g)	*6.639.739*	*100,00*	*6.447.183*	*100,00*	*4.963.271*	*100,00*	*4.737.332*	*100,00*	*11.603.010*	*100,00*	*11.184.515*	*100,00*

FONTE: dati da rendiconto anno 2000. Per Puglia i dati sono forniti dalle Regioni stesse a seguito di istruttoria della Corte dei conti. Per la Campania sono stati riportati i dati dell'anno precedente.

A reintegrare l'indicata perdita ha provveduto l'art. 4 della legge 11 ottobre 2000, n. 290 con l'assegnazione, per l'anno 1998, di complessivi 663,3 miliardi, nella cui ripartizione [v. TAB 25/REG] le maggiori risorse sono spettate a Campania [175,9 mld], Lazio [101,9 mld], Veneto [90,9 mld] e Toscana [85 mld].

Un'analoga misura è stata adottata con la legge finanziaria 2001 che, all'articolo 52, comma 9, ha previsto l'assunzione a carico del bilancio dello Stato delle perdite di entrate realizzate dalle Regioni a statuto ordinario negli esercizi 1999-2000 sulla base di una ripartizione regionale analoga a quella definita nel 1998. Tali ulteriori disponibilità risultano comunque insufficienti a coprire le perdite sofferte dalle Regioni [che ammontano, sempre con riferimento all'esercizio 1997, a 320 miliardi per il 1999 e a 1.325 miliardi per il 2000] e lasciano irrisolta la questione relativa alla copertura delle eventuali minori entrate che verranno a determinarsi a decorrere dal 2001 a partire dal quale, peraltro, la maggiorazione di 8 lire per litro sulla quota di compartecipazione all'accisa benzina per autotrazione dovrebbe essere destinata a compensare l'abolizione dei trasferimenti soppressi.

Analoghe considerazioni valgono per la perdita di entrata sofferta dal versante regionale, a decorrere dall'anno 1996, 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 dell'istituito tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi. A compensazione di tale perdita di gettito è intervenuta la legge n. 2/1999, in base alla quale sono stati assunti a carico dello Stato 330,6 miliardi relativamente all'esercizio 1996, mentre per il 1997 sono stati assegnati nel complesso 237,4 miliardi a parziale copertura delle perdite, rinviando l'integrazione relativa a tale anno e le compensazioni relative agli anni successivi, a future disposizioni legislative.

Decaduto il D.L. 501/1999, che aveva disposto lo stanziamento di complessivi 710 miliardi per completare la compensazione relativa al 1997 e per compensare le minori entrate relative al biennio 1998-1999 [perdita consolidata al 1997 e valutata in 316,5 miliardi], è intervenuta la legge n. 290/2000. Tale legge ha disposto, in primo luogo, la sanatoria degli effetti prodotti per il 1998-1999 dal decreto legge decaduto e,

in secondo luogo, ha determinato di compensare la perdita di tale entrata per gli anni 2000 e successivi con l'assegnazione ai bilanci regionali di 312 miliardi.

Oltre alla copertura solo parziale delle effettive perdite finanziarie, elementi di criticità possono ricondursi, da un lato, al fatto che il consolidamento delle perdite al 1997 non tiene conto del diverso tasso di evoluzione dei due tributi e, dall'altro, alla soppressione, dal 2001, di tale trasferimento nel quadro della più ampia sostituzione dei trasferimenti statali con entrate proprie e compartecipazioni che comunque conteggiano l'indicato importo consolidato.

TAB 25/REG

MINORI ENTRATE PER RIDUZIONE ACCISA BENZINA E SOPPRESSIONE ARIET

Copertura a carico del bilancio statale

(in miliardi di lire)

REGIONI	ACCISA BENZINA			CONSOLIDAMENTO ARIET	
	Perdita di entrata compensata 1998 (1)	Perdita di entrata compensata 1999 (2)	Perdita di entrata compensata 2000 (2)	Minori entrate compensate 1998 - 1999 (3)	Minori entrate compensate 2000 (4)
Piemonte	44,5	44,5	44,5	93,7	46,8
Lombardia	27,8	27,8	27,8	189,6	94,6
Veneto	90,9	90,9	90,9	53,0	26,5
Liguria	28,5	28,5	28,5	23,6	11,8
E. Romagna	45,1	45,1	45,1	85,9	42,8
Toscana	85,0	85,0	85,0	67,7	33,8
Marche	0,2	0,2	0,2	7,2	3,6
Umbria	13,0	13,0	13,0	0,7	0,3
Lazio	101,9	101,9	101,9	78,1	38,9
Abruzzo	0,0	0,0	0,0	11,2	5,6
Molise	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Campania	175,9	175,9	175,9	0,0	0,0
Puglia	33,7	33,7	33,7	0,0	0,0
Basilicata	3,1	3,1	3,1	2,3	1,1
Calabria	13,7	13,7	13,7	20	10
Totale	**663,3**	**663,3**	**663,3**	**633,3**	**316,0**

Nota: **(1)** art. 4, L. 11 ottobre 2000, n. 290
(2) art. 52, c. 9, L. 23 dicembre 2000, n. 388
(3) art. 3, L. 11 ottobre 2000, n. 290
(4) art. 1, L. 11 ottobre 2000, n. 290

Aspetti di criticità si rilevano infine anche con riguardo all'imposta sulle attività produttive per quanto concerne, in particolare, lo scostamento riscontrato tra le previsioni formulate dal Ministero delle Finanze e il gettito effettivo ai fini della quantificazione definitiva delle eccedenze per il triennio 1998-2000[31], nonché della rideterminazione del fondo di compensazione interregionale[32] previsto dall'art. 42, comma 2 e 3 del d.lgs. n. 446/1997.

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.

Nelle seguenti tabelle sono esposti i dati ufficiali relativi alla riscossione effettiva IRAP, alla determinazione delle eccedenze lorde e del fondo di compensazione per gli anni 1998, 1999 e per l'anno 2000 [in cui è compreso il saldo 1999].

[31] Ai sensi dell'art. 41 del d.lgs. n. 446/97 le eccedenze sono costituite dalla differenza tra il gettito dell'imposta regionale sulle attività produttive, al netto delle quota destinata al finanziamento dell'assistenza sanitaria, e l'ammontare delle quote di cui agli art. 26 e 27 del medesimo d.lgs, e delle spettanze a titolo di fondo perequativo determinate in applicazione dell'art. 3, commi 2 e 3 della legge n. 549/1995.

[32] L'art. 42, comma 2 del d.lgs. n. 446/97 prevede che, a partire dall'esercizio 1998, è istituito nello stato di previsione del Ministero del Tesoro un fondo di compensazione interregionale alimentato dalle eccedenze finanziarie realizzate dalle Regioni a statuto ordinario secondo quanto previsto dall'art. 41, comma 1; tali eccedenze sono destinate, nei limiti delle occorrenze finanziarie, in favore delle Regioni che presentano una perdita di entrata. In caso di insufficienza del fondo si provvede con risorse a carico del bilancio dello stato.

TAB 26/REG

IRAP - ECCEDENZE - FONDO DI COMPENSAZIONE
DATI DEFINITIVI 1998

(in miliardi di lire)

Regioni	IRAP previsioni	IRAP privata gettito a	IRAP pubblica gettito b	IRAP totale gettito c= a+b	Add. IRPEF d	Riversam. imposta patrimoniale e	Riversam. oneri gestionali f	Per sanità g = [(c-e-f) *90%+d] (*)	Compar. E.E.L.L. h	Totale detrazioni i = e+f+g+h	Eccedenze lorde j = c+d-i (**)	Fondo perequativo l	Eccedenze 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 dell'economia e delle finanze

(*) 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 "Eccedenze lorde" tiene conto della posta negativa di 334 miliardi per: Tributi soppressi ed effetti indiretti

TAB 27/REG

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

(in miliardi di lire)

Regioni	IRAP	Add. IRPEF	Riversam. imposta patrimoniale		Riversam. oneri gestionali		Per sanità	Compar. E.E.L.L.	Totale detrazioni	Eccedenze lorde	Fondo perequativo	Eccedenze lorde al netto fondo perequativo	Compar. E.E.L.L.	Fondo perequativo	Eccedenze nette		Fondo compensazione interregionale
			1999	saldo 1998	1999	saldo 1998		1999			1999	1999	saldo 1998	saldo 1998	(+)	(-)	
	a	b	c	d	e	f	g=[(a-c-d-e-f)*90%+b]	h	i = c+d+e+f+g+h	j = a+b-i	l	m = j-l	n= j-l	o	p=m-n-o	p=m+n+o	
Piemonte	4.386	440	629	133	1	-0,014	3.700	258	4.721	105	193	-88	27			-116	116
Lombardia	11.543	980	1.664	352	3	-0,045	9.552	591	12.162	361	27	334	52		282		
Veneto	4.693	414	673	142	2	0,044	3.903	312	5.032	75	40	35	41			-6	6
Liguria	1.315	169	186	39	1	0,020	1.149	94	1.469	15	197	-182	7	56		-245	245
Emilia Romagna	4.544	427	651	137	2	-0,042	3.806	301	4.897	74	83	-9	37			-46	46
Toscana	3.309	326	471	100	1	-0,037	2.789	241	3.602	33	121	-88	27			-115	115
Umbria	611	70	86	18	0	-0,039	526	50	680	1	113	-112	8	21		-141	141
Marche	1.241	119	176	37	1	0,010	1.044	96	1.354	6	97	-91	10	24		-125	125
Lazio	5.615	490	795	168	2	0,002	4.675	237	5.877	228	510	-282	39	86		-407	407
Abruzzo	797	90	112	24	0	-0,022	685	56	877	10	206	-196	4	27		-227	227
Molise	171	22	24	5	0	-0,010	150	12	191	2	141	-139	2	5		-146	146
Campania	2.536	295	352	74	1	-0,047	2.193	159	2.779	52	1.015	-963	19	102		-1.084	1.084
Puglia	1.806	229	251	53	1	0,026	1.580	126	2.011	24	696	-672	18	64		-754	754
Basilicata	296	33	41	9	0	0,044	254	18	322	7	274	-267	3	9		-279	279
Calabria	800	100	110	24	0	0,017	699	53	886	14	815	-801	9	33		-843	843
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**	**4.534**

FONTE: Ministero dell'economia e delle finanze

TAB 28/REG

IRAP - ECCEDENZE - FONDO DI COMPENSAZIONE
2000 (Comprensivo saldo 1999)

(in miliardi di lire)

REGIONI	IRAP	Add. IRPEF	Riversam. imposta patrimoniale *	Riversam. oneri gestionali	Per sanità	Compar. E.E.L.L. 2000	Totale detrazioni	Eccedenze lorde	Fondo perequativo 2000	Eccedenze lorde al netto fondo perequativo 2000	Compar. E.E.L.L. saldo 1999	Fondo perequativo saldo 1999	Eccedenze nette		Fondo compensazione interregionale
													(+)	(-)	
	a	b	c	d	e=[(a-c-d-)*90%+b]	f	g = c+d+e+f	h = a+b-g	i	l = h - i	m = h - i	n	o=l-m-n	o=l-m-n	
Piemonte	4.936	441	0	1,39	4.882	264	5.148	229	196	33		21	12		
Lombardia	13.411	1.011	0	2,86	13.078	605	13.686	736	27	709	0,90	0	708		
Veneto	5.132	436	0	1,54	5.053	319	5.374	194	40	154		34	120		
Liguria	1.419	159	0	0,52	1.436	97	1.533	45	200	-155		11		-166	166
E. Romagna	4.975	439	0	1,56	4.915	308	5.225	189	85	104	0,20	34	70		
Toscana	3.517	335	0	1,26	3.499	247	3.747	105	123	-18		31		-49	49
Marche	1.342	123	0	0,51	1.330	98	1.429	36	99	-63		10		-73	73
Umbria	683	68	0	0,26	682	51	734	17	115	-98		3		-101	101
Lazio	6.316	478	0	1,50	6.161	242	6.405	389	518	-129		19		-148	148
Abruzzo	917	85	0	0,38	910	57	967	35	209	-174		2		-176	176
Molise	187	19	0	0,09	187	12	199	7	143	-136		2		-138	138
Campania	2.930	290	0	1,25	2.926	172	3.099	121	1.028	-907	19,00	3		-929	929
Puglia	2.009	214	0	0,93	2.021	129	2.151	72	705	-633	0,03	10		-643	643
Basilicata	314	32	0	0,14	314	19	334	12	277	-265		3		-268	268
Calabria	1.014	93	0	0,42	1.005	55	1.061	46	824	-778		-4		-774	774
Totale	**49.102**	**4.223**	**0**	**14,61**	**48.402**	**2.675**	**51.091**	**2.234**	**4.589**	**-2.355**	**20,13**	**179**	**910**	**-3.465**	**3.465**

FONTE: Ministero dell'economia e delle finanze

* Ai sensi dell'art. 26, 2° comma, d. lgs 446/97 il riversamento compensativo dell'abolizione dell'imposta patrimoniale è applicato fino al gettito IRAP 1999

I dati esposti nelle tabelle indicano un gettito [espresso in termini di competenza] IRAP e IRPEF 2000 pari rispettivamente a 49.102 miliardi e a 4.223 miliardi, per un totale di 53.325 miliardi, a fronte del quale l'ammontare complessivo delle detrazioni ascende a 51.091 miliardi [per riversamenti, sanità e compartecipazioni ad enti locali].

Le eccedenze lorde ammontano pertanto a 2.234 miliardi che, tenendo conto delle spettanze regionali relative al fondo perequativo [pari a 4.589 mld per il 2000 più 180 mld per saldo 1999] e dell'importo di 20 miliardi ancora dovuto a titolo di saldo 1999 per compartecipazioni enti locali, determinano un saldo negativo di 3.465 mld solo in parte compensato da eccedenze positive di alcune Regioni [910 mld].

Tale importo, sommato ai precedenti saldi negativi determina un fabbisogno, comprensivo dei saldi degli esercizi precedenti, di oltre 9.456 miliardi al fine di assicurare l'invarianza sui bilanci regionali degli effetti conseguenti alla introduzione dell'IRAP.

Risultano dalla seguente tabella i versamenti effettuati dallo Stato a titolo di fondo di compensazione interregionale in acconto sulle spettanze del triennio 1998-2000.

TAB 29/REG

FONDO DI COMPENSAZIONE INTERREGIONALE

(in miliardi di lire)

REGIONI	QUOTE EROGATE	QUOTE DA EROGARE **	QUOTE ASSEGNATE *
Piemonte	50,0		28,3
Lombardia	0,0		
Veneto	0,0		34,5
Liguria	226,7	132,8	3,6
Emilia Romagna	0,0		33,7
Toscana	0,0	43,2	12,5
Umbria	339,6	0,9	3,4
Marche	131,8	58,6	7,4
Lazio	400,1	118,9	58,0
Abruzzo	453,0		4,4
Molise	352,1	38,0	1,3
Campania	1.209,6	745,0	20,2
Puglia	495,6	515,5	3,7
Basilicata	626,4	118,3	0,5
Calabria	2.188,5	80,5	20,4
TOTALE	**6.473,4**	**1.851,7**	**231,9**

FONTE: Ministero dell'economia e delle finanze

* DM 115131 del 12.12.200. Per tenere conto dell'effettivo FCI da riconoscere per l'anno 2000 in relazione al gettito definitivo IRAP, non potendo più traslare al successivo anno 2001 i relativi saldi per effetto della soppressione degli artt. 41 e 42 del d.lgs. 446/97, disposta dal d.lgs. 56/2000

** A valere su impegno assunto con DM 1075518 del 22.12.2000

Lo Stato ha provveduto a versare sino ad oggi 6.473 miliardi, dei quali 2.515 miliardi erogati nel corso del 1998, 997 miliardi nel 1999, 2.961 miliardi nel 2000.

Delle somme, già impegnate al termine dell'esercizio 2000, relative alla quota del fondo di compensazione regionale 2000 rimangono ancora da erogare oltre 1.851,7 miliardi. A tali somme si aggiungono circa 231,9 miliardi, assegnati nel 2001, quale integrazione del fondo di compensazione 2000, del quale – non potendo più traslare all'anno successivo per effetto della soppressione degli artt. 41 e 42 del d.lgs n. 446/97 ai sensi del d.lgs n. 56/2000 - occorrerà tener conto in sede di riparto della compartecipazione regionale all'IVA.

La ingente quota di risorse ancora da trasferire a saldo del fondo di compensazione interregionale, destinata peraltro a produrre effetti negativi in ordine alle risorse effettivamente disponibili a seguito dell'entrata a regime del c.d. "federalismo fiscale", conferma pertanto, anche nell'esercizio 2000, il fenomeno dei consistenti slittamenti delle erogazioni, prodotti dal meccanismo di definizione delle quote regionali, che, come già osservato dalla Corte nella precedente relazione, impedisce un'attendibile impostazione delle politiche di bilancio e, di conseguenza, una efficace programmazione della spesa.

6.3. Segue: il quinquennio 1996-2000

L'analisi dell'andamento delle entrate tributarie e delle entrate provenienti da contributi e assegnazioni statali nel quinquennio 1996-2000 completa il quadro tratto dall'esame dei rendiconti relativi all'ultimo esercizio, evidenziando le modifiche intervenute nella composizione delle entrate in relazione all'evoluzione del volume dei trasferimenti dal bilancio statale e alla effettiva portata delle politiche regionali in termini di ampliamento di capacità fiscale.

Tale confronto è sinteticamente illustrato nelle tabelle che seguono, relative agli accertamenti e alle riscossioni di cassa, per la cui elaborazione sono stati osservati, sul piano metodologico, i medesimi criteri cui si è fatto cenno in precedenza.

Nel volume degli Allegati vengono poi inserite le tavole espositive dei dati relativi alle fasi gestionali di ogni titolo dell'entrata.

TAB 30/REG

ENTRATE REGIONALI - TITOLO I° E TITOLO II°
ANNI 1996-2000
ACCERTAMENTI

(in milioni di lire)

REGIONI	TITOLI	1996	1997	1998	1999	'99/'96 %	2000	'00/'99 %
PIEMONTE	I°	6.246.840	6.134.366	7.307.444	9.998.301	*60,1*	11.073.470	*10,8*
	II°	3.552.225	3.735.416	3.816.520	1.329.272	*-62,6*	1.601.723	*20,5*
LOMBARDIA	I°	13.217.284	13.742.515	20.303.452	22.339.133	*69,0*	22.844.847	*2,3*
(*)	II°	6.675.774	7.667.703	3.706.868	2.379.494	*-64,4*	3.715.627	*56,2*
VENETO	I°	6.100.506	6.525.654	7.081.864	6.398.586	*4,9*	6.926.208	*8,2*
	II°	4.028.205	4.095.173	3.936.516	6.427.742	*59,6*	5.331.810	*-17,1*
LIGURIA	I°	2.222.491	2.209.815	2.832.928	1.993.130	*-10,3*	3.408.992	*71,0*
	II°	1.666.439	1.933.040	1.666.651	2.611.096	*56,7*	4.152.344	*59,0*
E. ROMAGNA	I°	5.751.362	5.973.797	8.368.253	7.428.276	*29,2*	7.821.089	*5,3*
	II°	3.231.838	3.899.837	3.549.919	5.795.098	*79,3*	4.112.649	*-29,0*
NORD	**I°**	**33.538.483**	**34.586.147**	**45.893.941**	**48.157.426**	*43,6*	**52.074.606**	*8,1*
	II°	**19.154.481**	**21.331.169**	**16.676.474**	**18.542.702**	*-3,2*	**18.914.153**	*2,0*
TOSCANA	I°	4.953.340	4.878.092	6.132.599	4.897.855	*-1,1*	5.137.010	*4,9*
	II°	2.921.126	3.595.211	3.574.435	5.875.035	*101,1*	6.958.896	*18,4*
UMBRIA	I°	1.014.216	1.025.708	1.290.848	1.052.384	*3,8*	1.114.530	*5,9*
	II°	922.353	1.099.028	988.563	1.537.785	*66,7*	1.562.236	*1,6*
MARCHE	I°	1.844.104	1.934.384	2.585.855	2.390.799	*29,6*	2.316.175	*-3,1*
	II°	1.560.067	1.565.471	1.892.703	2.485.622	*59,3*	2.438.032	*-1,9*
LAZIO	I°	7.027.130	7.153.399	9.147.555	8.258.198	*17,5*	7.171.089	*-13,2*
	II°	4.985.720	4.443.443	3.346.904	5.754.605	*15,4*	5.669.919	*-1,5*
CENTRO	**I°**	**14.838.790**	**14.991.583**	**19.156.857**	**16.599.236**	*11,9*	**15.738.804**	*-5,2*
	II°	**10.389.266**	**10.703.153**	**9.802.605**	**15.653.047**	*50,7*	**16.629.083**	*6,2*
ABRUZZO	I°	1.218.433	1.278.080	1.366.319	1.253.794	*2,9*	1.138.381	*-9,2*
	II°	1.851.390	1.723.393	1.658.027	1.851.424	*0,0*	2.048.936	*10,7*
MOLISE	I°	260.459	271.333	334.429	696.346	*167,4*	742.554	*6,6*
	II°	757.003	745.551	752.529	566.870	*-25,1*	389.846	*-31,2*
CAMPANIA	I°	10.085.183	10.127.312	10.836.628	10.528.823	*4,4*	3.969.286	*-62,3*
	II°	2.995.184	4.962.324	3.368.884	3.845.318	*28,4*	12.477.764	*224,5*
PUGLIA	I°	3.129.788	3.403.388	3.690.744	2.905.991	*-7,2*	3.200.221	*10,1*
	II°	6.374.987	6.140.427	6.357.493	7.351.132	*15,3*	8.937.419	*21,6*
BASILICATA	I°	725.357	772.729	742.726	687.609	*-5,2*	763.651	*11,1*
	II°	904.159	393.097	1.054.816	1.205.370	*33,3*	1.137.511	*-5,6*
CALABRIA	I°	1.508.525	1.620.625	1.697.294	1.594.298	*5,7*	1.430.997	*-10,2*
	II°	4.212.781	7.751.045	3.978.294	5.033.355	*19,5*	5.080.777	*0,9*
SUD	**I°**	**16.927.745**	**17.473.467**	**21.334.889**	**17.666.861**	*4,4*	**11.245.090**	*-36,3*
	II°	**17.095.504**	**21.715.837**	**17.170.043**	**19.853.469**	*16,1*	**30.072.253**	*51,5*
ITALIA	**I°**	**65.305.018**	**67.051.197**	**86.385.687**	**82.423.523**	*26,2*	**79.058.500**	*-4,1*
	II°	**46.639.251**	**53.750.159**	**43.649.122**	**54.049.218**	*15,9*	**65.615.489**	*21,4*

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

TAB 31/REG

ENTRATE REGIONALI - TITOLO I° E TITOLO II°
ANNI 1996-2000
RISCOSSIONI DI CASSA

(in milioni di lire)

REGIONI	TITOLI	1996	1997	1998	1999	*99/'96 %*	2000	*00/'99 %*
PIEMONTE	I°	6.050.896	6.129.768	7.258.081	10.557.588	*74,5*	10.953.642	*3,8*
	II°	3.134.696	1.650.555	3.755.976	1.244.193	*-60,3*	2.259.842	*81,6*
LOMBARDIA	I°	13.217.284	13.054.848	12.016.953	19.183.378	*45,1*	21.487.806	*12,0*
(*)	II°	5.293.536	3.667.472	5.137.133	2.278.235	*-57,0*	4.074.110	*78,8*
VENETO	I°	5.972.538	6.500.433	5.200.459	5.754.047	*-3,7*	5.394.844	*-6,2*
	II°	3.589.345	1.782.923	3.943.648	6.844.018	*90,7*	5.233.808	*-23,5*
LIGURIA	I°	2.079.947	2.265.447	1.804.230	2.058.499	*-1,0*	2.157.053	*4,8*
	II°	1.640.591	752.653	1.549.565	3.543.750	*116,0*	2.815.043	*-20,6*
E. ROMAGNA	I°	1.329.172	1.485.531	3.871.747	6.422.017	*383,2*	6.107.893	*-4,9*
	II°	7.854.852	6.565.438	4.986.770	6.606.463	*-15,9*	4.687.174	*-29,1*
NORD	**I°**	**28.649.837**	**29.436.027**	**30.151.470**	**43.975.529**	*53,5*	**46.101.238**	*4,8*
	II°	**21.513.020**	**14.419.041**	**19.373.092**	**20.516.659**	*-4,6*	**19.069.977**	*-7,1*
TOSCANA	I°	4.625.524	4.931.375	4.596.075	4.841.707	*4,7*	6.276.219	*29,6*
	II°	2.604.920	1.744.788	3.378.636	6.447.349	*147,5*	6.482.388	*0,5*
UMBRIA	I°	241.743	260.457	762.707	912.673	*277,5*	1.076.522	*18,0*
	II°	1.699.136	1.239.745	934.976	1.174.218	*-30,9*	1.700.237	*44,8*
MARCHE	I°	1.796.833	1.877.956	1.852.045	1.760.605	*-2,0*	2.507.929	*42,4*
	II°	1.349.498	727.768	1.421.345	3.018.265	*123,7*	2.378.906	*-21,2*
LAZIO	I°	6.944.410	6.929.387	6.333.797	7.364.652	*6,1*	7.171.089	*-2,6*
	II°	4.482.307	2.097.329	3.899.181	7.356.203	*64,1*	5.969.919	*-18,8*
CENTRO	**I°**	**13.608.510**	**13.999.175**	**13.544.624**	**14.879.637**	*9,3*	**17.031.759**	*14,5*
	II°	**10.135.861**	**5.809.630**	**9.634.138**	**17.996.035**	*77,5*	**16.531.450**	*-8,1*
ABRUZZO	I°	1.160.349	1.263.278	985.880	1.230.987	*6,1*	1.138.077	*-7,5*
	II°	1.714.148	1.662.362	751.340	3.068.438	*79,0*	2.286.776	*-25,5*
MOLISE	I°	560.345	629.296	323.324	666.305	*18,9*	752.855	*13,0*
	II°	366.992	352.812	677.575	403.132	*9,8*	558.590	*38,6*
CAMPANIA	I°	9.509.862	10.191.385	9.636.116	10.611.302	*11,6*	4.301.587	*-59,5*
	II°	1.045.727	2.098.787	3.710.310	2.491.295	*138,2*	11.204.749	*349,8*
PUGLIA	I°	3.347.117	3.209.700	2.717.036	2.786.077	*-16,8*	2.565.105	*-7,9*
	II°	5.256.735	2.258.638	5.655.013	10.339.524	*96,7*	7.397.343	*-28,5*
BASILICATA	I°	534.140	718.992	790.527	656.013	*22,8*	740.889	*12,9*
	II°	1.135.613	683.975	813.515	1.754.483	*54,5*	759.662	*-56,7*
CALABRIA	I°	1.478.381	1.516.467	1.300.386	1.547.458	*4,7*	1.285.237	*-16,9*
	II°	4.187.143	3.828.785	4.038.162	6.343.404	*51,5*	5.651.446	*-10,9*
SUD	**I°**	**16.590.194**	**17.529.118**	**15.753.269**	**17.498.142**	*5,5*	**10.783.750**	*-38,4*
	II°	**13.706.358**	**10.885.359**	**15.645.915**	**24.400.276**	*78,0*	**27.858.566**	*14,2*
ITALIA	**I°**	**58.848.541**	**60.964.320**	**59.449.363**	**76.353.308**	*29,7*	**73.916.747**	*-3,2*
	II°	**45.355.239**	**31.114.030**	**44.653.145**	**62.912.970**	*38,7*	**63.459.993**	*0,9*

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

Con riferimento alla dinamica delle entrate tributarie raccolte nel Titolo I°, i dati raccolti evidenziano una progressiva e consistente crescita delle somme accertate nel periodo 1996-1998, una correzione [- 4,3%] nel 1999 e una nuova riduzione nell'esercizio 2000 [-4,1% rispetto al 1999] ove tuttavia il dato si attesta comunque ad un livello nettamente superiore rispetto agli accertamenti contabilizzati negli anni precedenti il 1998.

Non dissimile si presenta l'andamento delle entrate riscosse che dopo il picco registrato nell'esercizio 1999 [+29,7% rispetto al 1996], calano leggermente nell'esercizio 2000 [-3,2%].

La rilevazione mette inoltre in evidenza l'allargamento della forbice tra Nord e Sud che, tanto sul versante degli accertamenti che sul versante delle riscossioni, mostrano indici di capacità fiscale di consistenza nettamente diversa. Rispetto al 1999 gli accertamenti si riducono del 36,3% al Sud e del 5,2% al Centro, mentre crescono leggermente Nord [8,1%]; le riscossioni calano del 38,4% al Sud e crescono lievemente al Nord [4,8%] e in misura più consistente al Centro [14,5%].

Gli andamenti riscontrati a livello nazionale e per aree geografiche si riproducono in modo sostanzialmente uniforme nei dati relativi alle singole Regioni. Quasi tutte le Regioni del centro-nord registrano, sia pure in misura talvolta molto contenuta, un'espansione degli accertamenti - più spiccata in Liguria, Piemonte, Puglia e Basilicata; mentre solo la Lombardia, la Toscana, l'Umbria, le Marche espongono elevati valori positivi di incremento delle riscossioni.

Notevolmente diminuita si presenta invece nel 2000 la capacità fiscale dell'Abruzzo, della Campania e delle Calabria sia sotto il profilo degli accertamenti che sotto quello delle riscossioni.

Per quanto riguarda il Titolo II°, che comprende soprattutto trasferimenti dallo Stato, al forte arretramento dei valori degli accertamenti registrato nel 1998 [-18,8% rispetto all'anno precedente] ha fatto seguito il notevole incremento nell'ultimo biennio considerato [+ 23,8% nel 1999 e + 21,4 nel 2000] con indici nettamente superiori anche a quelli relativi agli esercizi 1994-1995. Disaggregando i dati per singole Regioni si segnala la forte crescita delle somme accertate in Lombardia [+56,2%], Liguria [59%],

Toscana [18,4%] e soprattutto in Campania [+224,5%] e la meno sensibile flessione delle stesse in Veneto [-17%], in Emilia Romagna [-29%] e in Molise [-31,2%].

L'andamento delle riscossioni sul Titolo II° conferma il dato degli accertamenti evidenziando, dopo la contrazione del 1998, una progressiva crescita particolarmente accentuata nell'ultimo biennio.

Anche in questo caso gli incrementi più consistenti si registrano in Campania [+350%], in Piemonte [+81,6%] e in Lombardia [+78,8%] cui segue la crescita molto più contenuta dell'Umbria [44,8%] e del Molise [38,6%]. Le restanti Regioni, dopo la crescita registrata nel 1999, evidenziano invece una contenuta flessione. Al riguardo si segnala in particolare l'andamento delle riscossioni del Veneto, della Liguria, delle Marche, del Lazio, dell'Abruzzo e della Puglia nelle quali la flessione del 2000 segue ad un'anomala crescita riscontrata nell'esercizio precedente.

La composizione del complesso delle entrate regionali comprese nei Titoli I° e II° - in progressiva crescita nel periodo preso in considerazione [più accentuata a livello di accertamenti e più contenuta a livello di riscossioni] - evidenzia pertanto nell'ultimo anno una inversione di tendenza conseguente ad una generalizzata flessione delle entrate tributarie [accertate e riscosse] e ad una spiccata crescita delle entrate da trasferimento [più accentuata sul versante degli accertamenti]. La contrazione delle entrate del Titolo I° risente sicuramente della diminuzione, riscontrata nell'esercizio 2000, del gettito IRAP in conseguenza dell'azione di assestamento delle stime e delle previsioni effettuate dalle amministrazioni, non compensata dal disomogeneo incremento del gettito dell'addizionale IRPEF; mentre l'andamento delle entrate del Titolo II° può ricondursi, in parte, alle risorse trasferite dal bilancio dello Stato per le nuove funzioni e, in parte, allo sfasamento nelle assegnazioni statali degli anni precedenti ricollegate, anche nell'ultimo biennio, allo slittamento del pagamento relativo ai trasferimenti per FSN [v. *retro,* parag. 6.1].

6.4. Entrate libere e vincolate

In materia di finanza regionale una particolare attenzione merita l'individuazione di quella parte delle risorse che, affluendo ai bilanci regionali senza vincoli di destinazione previsti da normative statali e comunitarie, sono utilizzate in linea di

massima per l'attuazione degli interventi programmati dall'amministrazione regionale. La possibilità effettiva di calibrare la propria politica fiscale costituisce infatti un presupposto essenziale per programmare autonomamente ed attuare con una certa discrezionalità le politiche pubbliche di competenza regionale.

Nonostante le recenti modifiche legislative abbiano contribuito ad accrescere notevolmente l'entità delle entrate proprie regionali[33], gli effetti di tale evoluzione non evidenziano modifiche significative nel triennio 1998-2000 anche se, a decorrere dall'esercizio 2001, l'entrata in vigore del d.lgs. 56/2000 come modificato dall'art. 83 della legge 388/2000 dovrebbe, almeno sul piano contabile, determinare una decisa inversione di tendenza.

Ciò posto, la seguente tabella mette in chiaro il peso percentuale assunto, sino all'anno 2000, nei bilanci regionali rispettivamente dalle entrate libere[34] e da quelle vincolate, comprensive queste ultime delle risorse per l'esercizio delle funzioni delegate e delle risorse di provenienza comunitaria [nel Volume degli Allegati si trovano poi le tavole con i valori assoluti]. Va precisato che i dati riportati prendono in considerazione le risorse regionali al netto delle contabilità speciali [Titolo VI] e delle entrate da mutui e prestiti [Titolo V]. Gli importi considerati per l'IRAP sono inoltre quelli tratti dai rendiconti, i quali in realtà possono non corrispondere con il gettito effettivamente spettante nell'anno di riferimento a causa dello slittamento nell'acquisizione alle contabilità di tesoreria dei relativi versamenti.

---

[33] L'accisa sulla benzina ha sostituito il fondo per gli interventi in agricoltura e il fondo trasporti di parte corrente; i contributi sanitari sono stati sostituiti con l'IRAP e l'addizionale IRPEF; il d.lgs. 56/2000, ha infine abolito tutti i trasferimenti erariali, compreso quello per la spesa sanitaria, con una compartecipazione, all'IVA, all'IRPEF e alla accisa sulla benzina.

[34] Che comprendono oltre alle entrate proprie le assegnazioni statali a libera destinazione [composte oggi dal solo fondo perequativo, soppresso a seguito della introduzione dell'IRAP e sostituito da una quota della stessa trattenuta dalla Regione].

TAB 32/REG

REGIONI A STATUTO ORDINARIO

ENTRATE LIBERE E VINCOLATE (PERCENTUALE SUL TOTALE DELLE ENTRATE)

(in percentuale)

REGIONI		STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA					ACCERTAMENTI					RISCOSSIONI DI CASSA				
		1996	1997	1998	1999	2000	1996	1997	1998	1999	2000	1996	1997	1998	1999	2000
PIEMONTE	B/A %	14,74	17,19	13,67	16,61	13,65	15,08	16,90	13,01	16,94	14,01	13,91	19,96	12,68	15,47	13,10
	C/A %	85,26	82,81	86,33	83,39	86,35	84,92	83,10	86,99	83,06	85,99	86,09	80,04	87,32	84,53	86,90
LOMBARDIA	B/A %	14,07	14,11	12,15	12,01	11,27	14,61	14,68	13,19	12,16	11,25	14,29	18,62	31,96	13,69	11,62
	C/A %	85,93	85,89	87,85	87,99	88,73	85,39	85,32	86,81	87,84	88,75	85,71	81,38	68,04	86,31	88,38
VENETO	B/A %	17,81	15,93	18,37	12,68	11,29	17,21	16,61	16,13	12,76	13,02	15,66	22,12	18,04	12,78	15,69
	C/A %	82,19	84,07	81,63	87,32	88,71	82,79	83,39	83,87	87,24	86,98	84,34	77,88	81,96	87,22	84,31
LIGURIA	B/A %	11,27	15,36	12,26	11,01	7,27	12,17	16,68	11,57	11,01	8,50	12,88	22,47	18,56	8,97	8,48
	C/A %	88,73	84,64	87,74	88,99	92,73	87,83	83,32	88,43	88,99	91,50	87,12	77,53	81,44	91,03	91,52
E. ROMAGNA	B/A %	15,94	14,59	12,65	15,34	15,71	17,18	16,23	13,25	15,68	17,29	14,72	19,55	18,02	15,19	20,95
	C/A %	84,06	85,41	87,35	84,66	84,29	82,82	83,80	86,75	84,32	82,71	85,28	80,45	81,98	84,81	79,05
NORD	**B/A %**	**14,99**	**15,18**	**13,70**	**13,48**	**11,80**	**15,44**	**15,87**	**13,56**	**13,69**	**12,82**	**14,45**	**19,98**	**21,64**	**14,34**	**13,97**
	C/A %	**85,01**	**84,82**	**86,30**	**86,51**	**88,16**	**84,56**	**84,13**	**86,44**	**86,31**	**87,19**	**85,55**	**80,02**	**78,36**	**85,28**	**86,03**
TOSCANA	B/A %	16,42	15,49	13,55	15,61	15,23	16,73	15,93	13,80	15,79	16,05	15,90	20,65	26,59	17,32	14,76
	C/A %	83,58	84,51	86,45	84,39	84,77	83,27	84,07	86,20	84,21	83,95	84,10	79,35	73,41	82,68	85,24
UMBRIA	B/A %	17,74	16,48	7,97	19,60	19,92	17,71	16,32	17,09	19,40	19,54	15,46	23,10	7,75	18,43	23,34
	C/A %	82,26	83,52	92,03	80,40	80,08	82,29	83,68	82,91	80,60	80,46	84,54	76,90	92,25	81,57	76,66
MARCHE	B/A %	18,62	16,42	12,05	12,86	12,10	17,82	16,50	12,37	12,44	10,87	17,17	20,21	17,66	9,71	10,30
	C/A %	81,38	83,58	87,95	87,14	87,90	82,18	83,50	87,63	87,41	89,13	82,83	79,79	82,34	90,29	89,70
LAZIO	B/A %	12,99	12,08	12,27	12,19	9,45	14,20	14,24	13,78	12,75	11,74	14,33	18,10	16,22	11,72	13,03
	C/A %	87,01	87,92	87,73	87,81	90,55	85,80	85,76	86,22	87,74	88,26	85,67	81,90	83,78	88,27	86,97
CENTRO	**B/A %**	**15,05**	**13,94**	**12,17**	**14,73**	**14,18**	**15,79**	**15,29**	**13,77**	**14,61**	**14,55**	**15,28**	**19,63**	**18,48**	**13,82**	**15,36**
	C/A %	**84,95**	**86,06**	**87,83**	**85,27**	**85,83**	**84,21**	**84,71**	**86,23**	**85,39**	**85,45**	**84,72**	**80,37**	**81,52**	**86,18**	**84,64**
ABRUZZO	B/A %	24,46	24,00	20,13	18,64	40,17	24,74	24,58	17,39	18,49	43,08	12,39	25,19	33,33	9,89	39,84
	C/A %	75,54	76,00	79,87	97,43	59,83	75,26	75,42	82,61	81,51	56,92	87,61	74,81	66,67	90,11	60,16
MOLISE	B/A %	19,07	20,12	21,14	32,33	36,89	20,25	19,45	20,89	32,63	36,60	17,45	17,31	23,58	32,24	29,57
	C/A %	80,93	79,88	78,86	67,67	63,11	79,75	80,55	79,11	67,42	63,40	82,55	82,69	76,42	67,76	70,41
CAMPANIA	B/A %	19,57	16,13	13,78	15,05	15,05	19,54	15,77	14,56	17,54	17,54	10,88	8,55	12,92	8,67	8,67
(*)	C/A %	80,43	83,87	86,22	84,95	84,95	80,46	84,23	85,44	82,46	82,46	89,12	91,45	87,08	91,33	91,33
PUGLIA	B/A %	16,36	10,82	10,21	10,62	8,02	17,31	10,74	9,85	10,08	8,29	10,21	18,23	19,95	13,05	12,80
	C/A %	83,64	89,18	89,79	89,38	91,98	82,69	89,26	90,15	89,92	91,71	89,79	81,77	80,05	86,95	87,20
BASILICATA	B/A %	24,89	22,41	5,36	8,75	22,05	28,39	26,89	6,48	6,56	23,43	16,93	31,72	7,70	5,11	32,37
	C/A %	75,11	77,59	94,64	91,25	77,95	71,61	73,11	93,52	93,44	76,57	83,07	68,28	92,30	94,89	67,63
CALABRIA	B/A %	22,38	20,10	21,72	18,70	23,10	22,61	20,49	20,79	19,28	22,96	21,35	32,93	22,68	14,17	17,72
	C/A %	77,62	79,90	78,28	81,30	76,90	77,39	79,51	73,15	80,72	77,04	78,65	67,07	83,77	85,83	82,28
SUD	**B/A %**	**19,97**	**16,57**	**16,95**	**17,18**	**24,21**	**20,36**	**16,65**	**15,25**	**17,78**	**25,32**	**13,45**	**18,64**	**19,59**	**14,34**	**23,50**
	C/A %	**80,03**	**83,43**	**83,05**	**83,02**	**75,79**	**79,64**	**83,35**	**83,82**	**82,23**	**74,68**	**86,55**	**81,36**	**81,50**	**85,66**	**76,50**
ITALIA	**B/A %**	**16,53**	**15,30**	**14,23**	**15,47**	**17,41**	**17,04**	**15,99**	**14,10**	**19,40**	**18,28**	**14,35**	**19,50**	**20,29**	**18,28**	**18,15**
	C/A %	**83,47**	**84,70**	**85,77**	**80,88**	**82,59**	**82,96**	**84,01**	**85,64**	**80,60**	**81,72**	**85,65**	**80,50**	**80,03**	**81,72**	**81,85**

FONTE: dati di rendiconto (anni vari)

NOTA: le entrate sono al netto dei titoli V e VI e delle voci che si compensano con la spesa)

(*) I dati del 2000 si riferiscono a quelli del 1999

La tabella mostra come nei cinque anni considerati le risorse regionali siano composte in netta prevalenza da entrate a destinazione vincolata. Va inoltre segnalato che, a fronte del miglioramento registrato nel quadriennio 1996-1999, l'esercizio 2000 segna invece un lieve regresso. Le entrate libere si attestano infatti ad una quota vicina al 18,2% del complesso delle entrate accertate [nel precedente esercizio raggiungevano il 19,4% circa] e al 18,1% del complesso delle entrate riscosse [era il 18,3 nel precedente esercizio e il 20,3% nel 1998].

Di tali risorse più del 80% è rappresentato dalle entrate tributarie tra le quali non sono stati conteggiati anche per il 2000 i grandi tributi regionali destinati alla copertura delle spese per la sanità: l'IRAP per il 90% e l'addizionale regionale all'IRPEF per intero.

Se a ciò si aggiunge che una quota dell'accisa sulla benzina è destinata a sostituire trasferimenti per spese gia vincolate da decisioni in precedenza assunte, che il tributo relativo al deposito in discarica è vincolato per il 28% e che le entrate derivanti dalle tasse universitarie e dalle concessioni regionali in materia di caccia e pesca debbono essere reinvestite negli stessi settori che le hanno originate, risulta evidente lo stretto margine delle risorse effettivamente disponibili.

Devono essere inoltre segnalati i particolari vincoli posti all'utilizzo dei finanziamenti statali per nuove funzioni in relazione a materie specifiche come, ad esempio, nel settore del trasporto pubblico locale su ferro [artt. 8 e 9 del d.lgs. n. 422/97].

Ne consegue pertanto che, pur a fronte di una crescita delle c.d. entrate proprie, la mancanza di una effettiva libertà di destinazione segna inevitabilmente il margine di sostanziale autonomia regionale in un momento nel quale il trasferimento di consistenti competenze statali richiederebbe per coerenza un rafforzamento della capacità fiscale.

6.5 La capacità fiscale regionale in rapporto alla spesa effettiva

Tale ultima valutazione trova ulteriore conferma se si pone a confronto la capacità fiscale complessiva con le spese effettive sostenute dalla Regione.

L'analisi che segue mette a confronto le riscossioni di cassa relative alle entrate tributarie[35] [comprese in questo caso anche le entrate provenienti dall'IRAP e dall'addizionale IRPEF] con le spese effettive [al netto cioè di contabilità speciali e partite di giro], rappresentate dai pagamenti di cassa effettuati nel periodo preso in considerazione, al fine di evidenziare il margine di copertura del fabbisogno regionale tramite entrate proprie.

[35] I tributi presi in considerazione sono i medesimi cui fa riferimento il d.lgs. 56/2000 per la determinazione della capacità fiscale: IRAP, IRPEF, accisa benzina, tassa automobilistica., cui ancora per il '99 vanno aggiunti i residui contributi sanitari utilizzati nell'anno.

TAB 33/REG

PRINCIPALI ENTRATE PROPRIE REGIONALI / SPESE EFFETTIVE
ANNO 2000

(in milioni di lire)

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	14.078.037	0	505.145	697.498	5.500.031	328.539	7.031.213	49,9
Lombardia	30.752.519	0	957.044	1.534.225	10.591.696	920.203	14.003.168	45,5
Veneto	15.055.868	0	504.805	794.308	3.449.003	396.686	5.144.802	34,2
Liguria	3.952.787	459	155521	219.931	1.569.321	138.884	2.084.116	52,7
E. Romagna	14.152.187	0	476.735	789.494	4.109.383	399.331	5.774.943	40,8
Toscana	12.200.069	1.107	468.733	562.925	4.697.727	334.831	6.065.323	49,7
Umbria	3.269.413	0	82.704	142.230	539.449	49.914	814.297	24,9
Marche	5.074.931	275	155.244	241.189	1.772.657	124.756	2.294.121	45,2
Lazio	16.378.896	0	582.171	792.814	5.075.372	427.275	6.877.632	42,0
Abruzzo	4.258.526	0	133.573	170.469	686.233	77.898	1.068.173	25,1
Molise	1.250.426	8.161	13.942	36.180	187.000	18.951	264.234	21,1
Campania (*)	17.737.743	0	523.815	422.200	2.930.000	298.687	4.174.702	23,5
Puglia	10.954.105	0	302.904	454.916	1.465.131	196.545	2.419.496	22,1
Basilicata	2.133.360	1.463	41.652	73.808	221.635	26.055	364.613	17,1
Calabria	7.101.709	1.968	153.338	189.629	693.250	82.438	1.120.623	15,8
Totale	**158.350.576**	**13.433**	**5.057.326**	**7.121.816**	**43.487.888**	**3.820.993**	**59.501.456**	**37,6**

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto

(*) Le entrate proprie della Regione Campania si riferiscono agli anni precedenti per l'accisa benzina e tassa automobilistica, non avendo la Regione approvato i rendiconti 99 e 2000, ne provveduto a comunicare dati aggiornati. Per le altre entrate proprie il riferimento è a dati del Ministero dell'economia e delle finanze.

I dati esposti nella tabella – a fronte di una spiccata crescita delle spese effettive [+16,3% rispetto al 1999] e di un aumento delle entrate proprie molto più contenuto [3,3% rispetto al 1999] – evidenziano una forte contrazione nel 2000 della percentuale di copertura offerta dai tributi propri al fabbisogno derivante dalle decisioni di spesa. Il dato medio complessivo scende infatti al 36,7 % circa [era il 41,3% nel 1999] a fronte del quale le differenze si ritagliano fra il massimo della Lombardia, con il 49,9% [era il 53,5% nel 1999] e il minimo di Basilicata e Calabria con 17,1% e il 15,8%.

I suesposti dati smentiscono pertanto l'obiettivo, coerente con i principi insiti nel nuovo titolo V della Costituzione, di un più ampio margine da riservare alle entrate proprie a copertura del fabbisogno regionale.

6.6. L'indebitamento regionale

I dati concernenti l'indebitamento regionale si riferiscono alla quota capitale relativa ai mutui cd. "propri" effettivamente stipulati o alle obbligazioni emesse [BOR] e non ancora rimborsate. Non sono considerati nell'economia della presente analisi mutui e altre passività con oneri a carico del bilancio dello Stato, sia a fronte di disavanzi pregressi per sanità, sia per altri interventi di natura corrente o in conto capitale i quali, costituendo debito dello Stato, non sono iscritti nel conto del patrimonio delle Regioni.

Di tale debito, oneroso per lo Stato, non si tiene conto inoltre nella definizione dei limiti di garanzia per l'equilibrio del bilancio regionale mentre la relativa copertura deve trovare referenza con riferimento al bilancio statale.

Nella seguente tabella sono esposti, con riguardo agli anni 1995-2000, i dati relativi alla situazione debitoria di ciascuna Regione con l'indicazione della consistenza finale riferita a ciascun anno e delle variazioni nette intervenute in ogni esercizio, con specifica individuazione di quanto attribuibile ai mutui di pertinenza regionale stipulati a ripiano dei disavanzi pregressi nelle gestioni sanitarie.

TAB 34/REG

ESPOSIZIONE DEBITORIA REGIONALE
ANNI 1995-2000

(in miliardi di lire)

REGIONI	MUTUI	Consistenza al 31 dicembre						Incremento netto annuale				
		1995	1996	1997	1998	1999	2000	1996	1997	1998	1999	2000
PIEMONTE	Mutui a carico Regione	1.132	998	979	1.070	978	954	134	-19	91	-92	-24
	di cui per sanità	*4*	*0*	*20*	*0*	*0*	*0*	*-4*	*20*	*-20*	*0*	*0*
LOMBARDIA	Mutui a carico Regione	11	116	108	767	1.421	1.340	105	-8	659	654	-81
	di cui per sanità	*0*	*0*	*0*	*667*	*1.317*	*1.333*	*0*	*0*	*667*	*650*	*16*
VENETO	Mutui a carico Regione	956	917	1.202	1.131	1.843	1.950	39	285	-71	712	107
	di cui per sanità	*341*	*328*	*474*	*452*	*1.163*	*1.192*	*-13*	*146*	*-22*	*711*	*29*
LIGURIA	Mutui a carico Regione	282	294	269	391	876	532	12	-25	122	485	-344
	di cui per sanità	*110*	*137*	*128*	*268*	*353*	*314*	*27*	*-9*	*140*	*85*	*-39*
E. ROMAGNA	Mutui a carico Regione	814	770	1.562	1.513	1.795	1.666	-44	792	-49	282	-129
	di cui per sanità	*541*	*523*	*1.343*	*1.281*	*1.598*	*1.502*	*-18*	*820*	*-62*	*317*	*-96*
TOSCANA	Mutui a carico Regione	1.089	1.159	1.545	1.755	1.817	1.805	70	386	210	62	-12
	di cui per sanità	*240*	*240*	*690*	*886*	*886*	*1.169*	*0*	*450*	*196*	*0*	*283*
UMBRIA	Mutui a carico Regione	188	246	363	467	539	607	58	117	104	72	68
	di cui per sanità	*0*	*68*	*66*	*94*	*90*	*85*	*68*	*-2*	*28*	*-4*	*-5*
MARCHE	Mutui a carico Regione	222	517	506	1.068	1.202	1.443	295	-11	562	134	241
	di cui per sanità	*0*	*0*	*0*	*500*	*472*	*450*	*0*	*0*	*500*	*-28*	*-22*
LAZIO	Mutui a carico Regione	1.071	1.229	1.383	2.033	2.554	2.931	158	154	650	521	377
	di cui per sanità	*306*	*330*	*303*	*273*	*559*	*523*	*24*	*-27*	*-30*	*286*	*-36*
ABRUZZO	Mutui a carico Regione	171	181	164	144	223	471	10	-17	-20	79	248
	di cui per sanità	*53*	*54*	*50*	*46*	*41*	*36*	*1*	*-4*	*-4*	*-5*	*-5*
MOLISE	Mutui a carico Regione	61	58	60	127	71	158	-3	2	67	-56	87
	di cui per sanità	*4*	*5*	*0*	*0*	*0*	*0*	*1*	*-5*	*0*	*0*	*0*
CAMPANIA (*)	Mutui a carico Regione	709	894	783	681	672	2.097	185	-111	-102	-9	1.425
	di cui per sanità	*555*	*697*	*610*	*524*	*511*	*1.911*	*142*	*-87*	*-86*	*-13*	*1400*
PUGLIA	Mutui a carico Regione	3.723	3.993	4.242	3.979	4.508	4.267	270	249	-263	529	-241
	di cui per sanità	*0*	*0*	*57*	*0*	*0*	*0*	*0*	*57*	*-57*	*0*	*0*
BASILICATA	Mutui a carico Regione	184	177	163	170	161	178	-7	-14	7	-9	17
	di cui per sanità	*0*	*17*	*0*	*0*	*3*	*5*	*17*	*-17*	*0*	*3*	*2*
CALABRIA	Mutui a carico Regione	384	386	411	337	322	532	2	25	-74	-15	210
	di cui per sanità	*384*	*384*	*415*	*324*	*322*	*314*	*0*	*31*	*-91*	*-2*	*-8*
TOTALE	Mutui a carico Regione	**10.997**	**11.935**	**13.740**	**15.633**	**18.982**	**20.931**	**938**	**1.805**	**1.893**	**3.349**	**1.949**
	di cui per sanità	***2.538***	***2.783***	***4.156***	***5.315***	***7.315***	***8.834***	***245***	***1.373***	***1.159***	***2.000***	***1.519***

FONTE: rendiconti regionali e dati trasmessi dalle Regioni a seguito di richieste istruttorie

(+) I dati relativi all'anno 2000 si riferiscono a quelli del 1999, a suo tempo comunicato dalla Regione.

L'analisi del periodo, come emerge dai dati desunti dal conto del patrimonio delle singole Regioni[36], consente di registrare un nuovo incremento del debito regionale che, passando dai 18.982 miliardi del 1999 ai 20.931 miliardi a chiusura 2000, evidenzia – dopo la consistente evoluzione registrata nel precedente biennio - una modesta crescita rispetto all'inizio dell'esercizio di 1.949 mld.

Con riferimento in particolare ai mutui finalizzati al ripiano dei disavanzi pregressi in sanità, la situazione debitoria relativa all'esercizio 2000 evidenzia, dopo la progressiva crescita riscontrata nel periodo precedente [la consistenza dei mutui al 31 dicembre 1999 ammontava a 7.315 miliardi pari al 38,6% del totale], un nuovo incremento attestandosi a circa 8.834 miliardi.

L'esame delle situazioni regionali mostra un andamento non omogeneo circa l'evoluzione del debito.

Nella Regione Lombardia, a fronte della spiccata crescita registrata nel biennio 1998-1999 ascrivibile quasi interamente al settore della sanità, è seguita nel 2000 una flessione di circa 81 miliardi ascrivibile tuttavia ad altri settori.

Analoga situazione si è verificata in Puglia ove il debito, di gran lunga superiore a quello registrato nelle altre Regioni [4.508 mld nel 1999 e 4.267 mld nel 2000], si contrae del 5,3%; in Liguria ove il debito, cresciuto di oltre 600 miliardi nel biennio 1998-1999, si riduce nell'ultimo esercizio di circa 344 miliardi e l'Emilia Romagna, la cui esposizione debitoria, dopo la crescita del 1999, si contrae di oltre 129 miliardi; meno consistente si presenta invece la diminuzione registrata nelle Regioni Piemonte [24 mld] e Toscana [12 mld a fronte dei quali cresce tuttavia di oltre 283 l'ammontare dei mutui contratti per la sanità].

Cresce invece l'esposizione debitoria delle altre Regioni. Elevato si presenta il tasso di incremento della Campania [1.425 mld]. Seguono a distanza il Veneto [107 mld di cui circa un terzo destinato alla sanità], le Marche [241 mld cui segue però un decremento dell'ammontare dei mutui per la sanità di circa 22 mld], il Lazio [377 mld

[36] La situazione debitoria è stata in prevalenza rilevata dalle risultanze dei conti patrimoniali; in mancanza di tale documento, il dato è stato ricostruito in base alle dichiarazioni dei responsabili regionali opportunamente verificate nella congruenza dell'evoluzione delle riscossioni annuali di cassa riportate nei rendiconti consuntivi.

cui segue un decremento dell'ammontare dei mutui per la sanità di circa 36 mld] e la Calabria [210 mld].

Nell'ambito del debito complessivo appare opportuno sottolineare anche l'andamento dei mutui cosiddetti "a pareggio", riscontrato in alcune Regioni, che si attesta, anche nel 2000, su importi nettamente inferiori a quelli inizialmente previsti per assicurare copertura alle esigenze di spesa in conseguenza, nella maggior parte dei casi, ad una positiva evoluzione dei flussi di cassa idonea a compensare margini di scopertura in competenza. Deve essere tuttavia segnalato che la progressiva e positiva riduzione dell'ammontare del disavanzo, pur registrata in alcune Regioni, deve ricondursi, da un lato, al già ricordato slittamento di quote di trasferimenti statali o di riscossioni erariali e, dall'altro, alla contrazione o al rinvio di spese programmate cui ha in parte contribuito anche la disciplina restrittiva che sin qui ha vincolato anche le Regioni nell'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].

La consistenza del complesso dell'indebitamento regionale deve essere esaminata nel contesto di una riflessione più ampia sugli equilibri del sistema di finanza pubblica anche alla luce delle modifiche recentemente apportate al Titolo V° della Costituzione che, nel nuovo testo dell'art. 119, rende esplicita la finalizzazione esclusiva dell'indebitamento regionale al finanziamento solo della spesa di investimento.

A tale riguardo va nuovamente sottolineato, che non appare coerente la soluzione, ancora recentemente adottata, di consentire alle Regioni la sistemazione di passività pregresse nella sanità e/o nel trasporto locale [decreto legge n 347/2001, convertito con la legge n. 405/2001 e legge finanziaria 2002] mediante assunzione di mutui in deroga ai limiti imposti alla qualità della spesa finanziabile con tali risorse.

7. Analisi strutturale ed economica della spesa

Passando all'esame della spesa regionale, la valutazione dell'andamento delle principali linee strutturali nell'ambito delle scelte allocative e gestionali si snoda attraverso l'analisi dei più significativi aggregati alla luce, da un lato, delle fondamentali classificazioni economiche e, dall'altro, degli impieghi nelle specifiche aree di intervento delle politiche regionali.

Successivamente, la parte III della relazione è dedicata ad una speciale analisi della spesa sanitaria, mentre la parte IV contiene le indagini sui principali aspetti funzionali della spesa regionale, riclassificata per settori di intervento, nonché considerazioni e avvisi rivolti al modo di attuazione delle politiche e al grado di realizzazione degli obiettivi.

7.1. Spesa corrente, in conto capitale e per rimborso prestiti: anni 1999-2001

Le seguenti tabelle riportano i dati di spesa del triennio 1999-2001, 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.

TAB 35/REG

SPESA EFFETTIVA - ANALISI STRUTTURALE
ANNI 1999 - 2001
STANZIAMENTI DI CASSA

(in milioni di lire)

Regioni	ANNI	Spesa corrente	*di cui sanità*	Spesa c/capitale	*di cui sanità*	Rimborso prestiti	*di cui sanità*	TOTALE	*di cui sanità*
Piemonte	1999	10.433.874	7.705.768	1.303.809	33.464	148.544	-	**11.886.227**	7.739.232
	2000	11.863.599	9.365.461	2.004.307	141.341	210.130	63.265	**14.078.036**	9.570.067
	2001	14.164.781	11.455.830	2.935.774	261.319	264.704	70.650	**17.365.259**	11.787.799
Lombardia	1999	30.542.825	16.017.676	7.720.966	1.286.421	918.646	681.149	**39.182.437**	17.985.246
	2000	33.737.009	20.250.560	7.929.636	925.089	863.982	352.102	**42.530.627**	21.527.751
	2001	39.549.226	24.490.683	8.647.027	760.383	846.970	280.032	**49.043.223**	25.531.098
Veneto	1999	14.375.875	9.358.780	5.814.155	501.819	1.078.503	165.747	**21.268.533**	10.026.346
	2000	16.280.769	11.216.311	6.798.768	840.374	1.163.289	846.950	**24.242.826**	12.903.635
	2001	16.297.647	12.303.899	6.825.732	669.861	8.422.953	136.100	**31.546.332**	13.109.860
Liguria	1999	6.172.201	3.708.156	2.097.011	498.470	118.379	77.331	**8.387.591**	4.283.957
	2000	7.009.957	4.605.068	2.220.677	536.709	173.303	64.847	**9.403.937**	5.206.624
	2001	7.810.361	5.581.614	3.080.830	750.885	128.595	73.633	**11.019.786**	6.406.132
E. Romagna	1999	13.862.336	9.475.263	2.710.036	151.270	218.195	141.132	**16.790.567**	9.767.665
	2000	14.748.972	10.174.229	3.048.162	128.349	275.880	193.638	**18.073.014**	10.496.216
	2001	15.771.215	10.474.934	3.659.677	110.751	240.545	148.585	**19.671.437**	10.734.270
Toscana	1999	11.924.462	7.407.598	3.213.516	879.004	225.215	74.320	**15.363.193**	8.360.922
	2000	11.929.285	8.187.941	3.586.055	1.065.836	1.013.973	853.066	**16.529.313**	10.106.843
	2001	13.719.706	10.074.147	4.035.464	1.013.089	303.250	0	**18.058.420**	11.087.236
Marche	1999	5.123.002	3.089.979	2.172.173	61.246	199.802	105.672	**7.494.977**	3.256.897
	2000	5.770.811	3.707.839	2.361.214	152.207	324.709	76.685	**8.456.734**	3.936.731
	2001	5.384.346	3.922.702	2.219.089	265.864	112.816	36.471	**7.716.251**	4.225.037
Umbria	1999	2.813.479	1.729.865	2.282.309	279.328	97.878	19.465	**5.193.666**	2.028.658
	2000	3.173.094	1.991.743	2.378.000	274.566	159.599	58.196	**5.710.693**	2.324.505
	2001	3.376.630	2.346.398	2.318.099	246.547	449.539	13.635	**6.144.268**	2.606.580
Lazio	1999	16.954.280	11.016.684	7.759.720	903.868	386.123	205.850	**25.100.123**	12.126.402
	2000	20.504.209	13.992.194	9.478.960	2.334.735	469.672	217.565	**30.452.841**	16.544.494
	2001	23.696.916	17.277.712	9.891.449	2.289.319	1.510.992	255.000	**35.099.357**	19.822.031
Abruzzo	1999	3.985.723	2.625.503	2.970.513	54.715	31.000	20.000	**6.987.236**	2.700.218
	2000	3.910.392	2.718.835	3.150.007	40.008	53.530	27.000	**7.113.929**	2.785.843
	2001	4.374.057	3.209.997	2.362.781	20.978	260.250	7.000	**6.997.088**	3.237.975
Molise	1999	921.012	645.444	1.953.103	110.204	127.111	3.781	**3.001.226**	759.429
	2000	970.022	712.941	1.960.021	57.390	124.975	4.191	**3.055.018**	774.522
	2001	1.094.164	807.935	1.855.704	69.037	118.127	4.646	**3.067.995**	881.618
Campania	1999	17.834.759	12.820.842	4.315.703	534.080	1.521.128	1.494.571	**23.671.590**	14.849.493
	2000	24.501.897	17.991.369	6.056.189	806.915	307.194	133.070	**30.865.280**	18.931.354
	2001	24.501.897	17.991.369	6.056.189	806.915	307.194	133.070	**30.865.280**	18.931.354
Puglia	1999	10.623.277	8.408.584	7.790.183	975.345	714.287	169.305	**19.127.747**	9.553.234
	2000	11.915.186	8.535.686	8.597.262	662.814	942.326	168.355	**21.454.774**	9.366.855
	2001	14.644.341	10.616.753	10.307.433	791.509	638.327	127.631	**25.590.101**	11.535.893
Basilicata	1999	2.058.900	1.412.999	1.406.967	98.335	43.968	-	**3.509.835**	1.511.334
	2000	1.871.748	1.157.310	1.965.840	83.575	73.860	197	**3.911.448**	1.241.082
	2001	2.539.329	1.717.617	2.181.393	48.164	79.380	350	**4.800.102**	1.766.131
Calabria	1999	6.725.000	3.841.000	6.039.000	490.000	100.000	99.000	**12.864.000**	4.430.000
	2000	6.857.490	4.380.604	5.931.219	362.814	120.369	119.184	**12.909.078**	4.862.602
	2001	7.559.520	4.605.228	6.267.584	460.287	147.876	121.856	**13.974.980**	5.187.371
TOTALE	1999	**154.351.005**	**99.264.141**	**59.549.164**	**6.857.569**	**5.928.779**	**3.257.323**	**219.828.948**	**109.379.033**
	2000	**175.044.440**	**118.988.091**	**67.466.317**	**8.412.722**	**6.276.791**	**3.115.046**	**248.787.548**	**130.579.124**
	2001	**194.484.136**	**136.876.818**	**72.644.225**	**8.564.908**	**13.831.518**	**1.338.009**	**280.959.879**	**146.850.385**

Fonte: dati inviati dalle Regioni a seguito di richieste istruttorie e riscontrati sui rendiconti per il 2000 e per il 1999.
Per il 2001 i dati sono di preconsuntivo.

TAB 36/REG

SPESA EFFETTIVA - ANALISI STRUTTURALE
ANNI 1999 - 2001
PAGAMENTI DI CASSA

(in milioni di lire)

Regioni	ANNI	Spesa corrente	*di cui sanità*	Spesa c/capitale	*di cui sanità*	Rimborso prestiti	*di cui sanità*	TOTALE	*di cui sanità*
Piemonte	1999	10.433.875	8.259.707	1.303.810	167.271	208.531	56.655	11.946.216	8.483.633
	2000	11.863.599	9.365.461	2.004.307	141.341	210.130	-	14.078.036	9.506.802
	2001	14.164.781	11.455.830	2.935.774	261.319	264.704	70.650	17.365.259	11.787.799
Lombardia	1999	21.568.690	16.451.961	2.104.493	116.023	216.288	201.158	23.889.471	16.769.142
	2000	27.675.192	19.567.437	2.713.975	140.232	363.352	246.240	30.752.519	19.953.909
	2001	34.880.887	23.359.662	2.505.512	73.179	288.549	272.440	37.674.948	23.705.281
Veneto	1999	11.059.051	8.533.978	1.153.072	149.300	744.992	99.875	12.957.115	8.783.153
	2000	13.028.843	9.813.531	1.384.036	120.067	642.900	451.246	15.055.779	10.384.844
	2001	13.317.270	11.281.756	1.360.948	155.212	1.086.183	132.716	15.764.401	11.569.684
Liguria	1999	4.802.395	3.404.962	416.023	62.977	77.331	77.331	5.295.749	3.545.270
	2000	5.002.859	3.665.980	468.939	33.579	167.159	64.847	5.638.957	3.764.406
	2001	6.121.185	4.902.939	736.844	52.559	125.735	73.633	6.983.764	5.029.131
E. Romagna	1999	11.322.408	8.606.246	1.092.219	64.528	157.287	110.340	12.571.914	8.781.114
	2000	12.830.527	9.790.796	1.077.552	28.828	244.108	193.638	14.152.187	10.013.262
	2001	13.026.135	10.365.012	1.338.638	27.458	179.132	125.297	14.543.905	10.517.767
Toscana	1999	9.950.287	7.085.951	1.109.504	243.384	207.541	74.320	11.267.332	7.403.655
	2000	10.242.982	7.900.865	1.198.775	212.218	927.465	767.264	12.369.222	8.880.347
	2001	11.717.256	9.534.492	1.160.062	130.760	142.760	0	13.020.078	9.665.252
Marche	1999	3.748.606	2.754.869	629.331	23.677	178.060	105.671	4.555.997	2.884.217
	2000	4.184.803	3.072.802	616.968	28.652	273.160	35.165	5.074.931	3.136.619
	2001	4.553.606	3.603.047	721.239	55.643	112.286	36.471	5.387.131	3.695.161
Umbria	1999	2.162.475	1.611.491	580.997	34.254	56.123	19.465	2.799.595	1.665.210
	2000	2.542.822	1.822.233	615.791	35.205	110.800	58.196	3.269.413	1.915.634
	2001	2.853.946	2.251.237	658.930	21.766	403.784	13.635	3.916.660	2.286.638
Lazio	1999	12.189.529	9.798.574	1.396.064	263.564	249.043	183.162	13.834.636	10.245.300
	2000	14.571.842	11.234.564	1.473.765	249.841	333.287	202.379	16.378.894	11.686.784
	2001	18.090.859	14.261.251	1.621.958	106.843	395.758	223.634	20.108.575	14.591.728
Abruzzo	1999	2.941.409	2.319.612	689.300	52.737	30.530	20.000	3.661.239	2.392.349
	2000	3.375.666	2.654.369	792.316	6.591	31.592	5.287	4.199.574	2.666.247
	2001	3.839.829	3.039.457	718.757	6.407	214.532	2.790	4.773.118	3.048.654
Molise	1999	762.326	587.246	376.546	33.163	17.045	3.781	1.155.917	624.190
	2000	838.406	672.411	387.043	16.297	24.975	4.191	1.250.424	962.899
	2001	1.094.164	807.935	1.855.704	69.037	118.127	4.646	3.067.995	881.618
Campania	1999	14.264.592	11.820.338	1.278.062	302.913	1.475.606	1.449.049	17.018.260	13.572.300
	2000	14.778.335	11.067.658	1.491.472	45.095	958.471	183.023	17.228.278	11.295.776
	2001	18.078.655	12.833.168	2.561.895	32.504	230.467	217.837	20.871.017	13.083.509
Puglia	1999	8.199.064	7.145.586	1.489.124	192.000	429.048	154.936	10.117.236	7.492.522
	2000	8.816.976	7.471.616	1.448.906	139.976	688.235	160.895	10.954.117	7.772.487
	2001	11.889.387	9.815.620	1.810.213	159.714	472.310	126.276	14.171.911	10.101.610
Basilicata	1999	1.722.266	1.372.980	527.736	37.447	42.657	-	2.292.659	1.410.427
	2000	1.254.668	906.613	689.352	78.841	21.454	197	1.965.474	985.651
	2001	1.453.103	1.196.503	541.851	17.843	25.090	350	2.020.044	1.214.696
Calabria	1999	4.658.527	3.498.546	1.286.984	57.654	104.368	98.905	6.049.879	3.655.105
	2000	5.448.692	4.148.399	1.528.729	74.602	124.288	119.184	7.101.709	4.342.185
	2001	6.103.233	4.433.414	2.062.552	319.049	147.006	141.006	8.312.791	4.893.469
TOTALE	1999	119.785.500	93.252.047	15.433.265	1.800.892	4.194.450	2.654.648	139.413.215	97.707.587
	2000	136.456.212	103.154.735	17.891.926	1.351.365	5.121.376	2.491.752	159.469.514	107.267.852
	2001	161.184.296	123.141.323	22.590.877	1.489.293	4.206.423	1.441.381	187.981.597	126.071.997

FONTE: dati inviati dalle Regioni a seguito di richieste istruttorie e riscontrati sui rendiconti per il 2000 e per il 1999

Emerge, in primo luogo, la progressiva crescita del già notevole scostamento fra stanziamenti definitivi di cassa e pagamenti complessivi che, nell'anno 2000, si attesta a circa 89.318 miliardi e nell'anno 2001 a circa 92.978 miliardi. La sovrastima a preventivo riflette un modo di costruzione dei bilanci previsionali non ancora fondati su stime attendibili, coerenti sia con gli andamenti annuali di serie storiche, sia con gli indici macroeconomici di evoluzione della spesa; resta tutt'ora prevalente il sistema, poco attendibile e sostanzialmente sovrastimato, di definire i dati preventivi di cassa sulla base di una mera sommatoria del dato di competenza con il dato dei residui iniziali.

Di maggiore interesse si presenta l'analisi dell'andamento della spesa regionale che, tratta dal totale complessivo dei pagamenti, evidenzia una nuova e spiccata crescita nell'esercizio 2001. Agli oltre 20.056 miliardi di aumento rispetto al dato registrato nel 1999, seguono gli oltre 28.112 miliardi in più del 2001 rispetto al dato 2000 [+17,2%]. Tale incremento, sia per la parte corrente che per gli investimenti, deve, almeno in parte, ricondursi al finanziamento delle nuove competenze trasferite per le quali sono stati destinati, nei due anni 2000 e 2001, oltre 7000 miliardi di lire [5.652 mld per le Regioni S. O.].

Assai elevato si presenta nel biennio 2000-2001 l'importo della spesa corrente che, pari in entrambi gli anni a circa l'86% della spesa complessiva, passa dai 119.785 miliardi del 1999 ai 136.456 miliardi del 2000 per attestarsi ai 161.184 miliardi del 2001, evidenziando, negli ultimi due anni, una crescita del 13,9% e del 18,1%, sostanzialmente omogenea in tutte le Regioni ma più accentuata in Piemonte, Lombardia, Lazio, Campania e Calabria.

Di tale ammontare una parte rilevante viene assorbita dalla spesa per l'assistenza sanitaria che, nei tre anni, espone valori assoluti di cassa pari a 93.252 miliardi, 103.154 miliardi e 123.141 miliardi con una percentuale di crescita pari nella media degli ultimi 2 anni al 15% e con più elevato contributo nell'ultimo anno [+ 18.9%; in v.a. 19.980 miliardi]. Anche in tal caso il dato risulta sostanzialmente omogeneo per tutte le Regioni nell'ambito delle quali la crescita più significativa si è riscontrata tuttavia in Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Toscana, Lazio e Puglia.

Al netto di quella sanitaria, la percentuale di spesa corrente si ridimensiona nei valori assoluti: 26.534 miliardi nel 1999, 33.302 miliardi nel 2000 e 38.043 miliardi nel 2001, con percentuali di crescita che tuttavia si attestano nel complesso su livelli superiori alla spesa per la sanità [25,5% rispetto al 1999 e 14,2% rispetto al 2000].

Evidenzia una consistente crescita in quasi tutte le Regioni [tranne Veneto, Toscana, Abruzzo e Basilicata] anche la spesa in conto capitale che passa dai 15.433 miliardi del 1999 ai 22.591 miliardi del 2001 [+7.158 mld pari al 46,4%].

Il contenuto peso percentuale della spesa per gli investimenti rispetto alla spesa complessiva [nel 2001 si attesta sul 12%], deve essere letto, come già evidenziato nelle precedenti relazioni, alla luce della consistente misura della "spesa corrente operativa" che, a differenza di quella per funzionamento, si indirizza alla realizzazione degli interventi attuativi delle politiche di settore e partecipa, pertanto, al pari della spesa in conto capitale, allo sviluppo dell'economia regionale.

Sempre in tema di spese in conto capitale, al pari degli esercizi precedenti, i dati raccolti mostrano il sensibile scostamento fra previsioni e pagamenti di cassa che supera il 72% [era il 75 % nel 2000].

A riguardo, pur ribadendo l'opportunità di perfezionare le stime sulla cui base costruire le previsioni di cassa, va ricordato che le spese di investimento vengono ancora in larga parte finanziate con entrate statali e comunitarie vincolate. La frequente riduzione o rimodulazione legislativa delle somme assegnate e la frammentarietà con cui vengono spesso erogate le risorse, non agevola la costruzione di stime idonee ad evitare scostamenti così rilevanti.

Quanto infine ai pagamenti per rimborso di prestiti, la crescita significativa riscontrata nel periodo preso in considerazione [2.843 miliardi nel 1998, 4.194 mld nel 1999, 5.121 mld nel 2000 e 4.206 mld nel 2001] risente delle operazioni di ristrutturazione e assestamento del debito regionale, avviate in alcune Regioni, attraverso l'estinzione anticipata e la contestuale riassunzione di mutui a condizioni più favorevoli.

7.2. La spesa per il personale regionale

L'andamento della spesa corrente nel periodo considerato risente, da un lato, della consistenza e della struttura del personale e, dall'altro, della dinamica retributiva conseguente ai rinnovi contrattuali intervenuti nel quadriennio 1998-2001, nelle aree dirigenziali e dei livelli[37].

Con riferimento al primo aspetto, va innanzitutto segnalata, a fronte della spiccata crescita riscontrata nel 1999 [+11%], la modesta flessione del numero degli addetti nel corso dell'esercizio 2000 che si attesta sulle 51.000 unità [erano però 46.000 circa nel 1998]. La crescita numerica registrata nell'ultimo triennio risulta, più in particolare, influenzata dall'aumento del personale dei livelli, compensato solo in parte dalla diminuzione del personale dirigenziale.

L'analisi al livello di singola Regione evidenzia inoltre il notevole aumento del personale dei livelli nelle Regioni del Sud ove, in aggiunta, risulta particolarmente significativo il dato concernente la consistenza del personale non di ruolo appartenente alla categoria dei lavoratori socialmente utili.

Si segnala in particolare il dato della Campania che, nell'anno 2000, evidenzia una consistenza del personale molto più elevata rispetto alle altre Regioni occupando, nei livelli, oltre 7.200 unità pari a più di un terzo del personale dei livelli presente al Sud.

In relazione al secondo aspetto, l'incremento medio della massa salariale previsto nelle ipotesi contrattuali 1998-1999 e 2000-2001 relative sia al personale dei livelli che al personale dirigenziale[38], è risultato superiore al tasso di inflazione programmato determinando, a fronte del contenuto tasso di crescita del precedente biennio [3,8% e 1,6%] una significativa impennata del costo del personale nell'esercizio 2000 [3.481.684 milioni pari ad un aumento del +11,47%]. I dati distinti per Regione offrono valori disomogenei: più contenuti nelle Regioni del Centro [2,3%, tranne le Marche con un + 15,9%] e del Nord [9,3%, tranne l'Emilia Romagna con il 14,6%] e

---

[37] I dati relativi alla consistenza del personale e al relativo costo sono tratti da Corte dei Conti – Relazione sul costo del personale pubblico – Anno 2000.

[38] In entrambe le ipotesi contrattuali le Sezioni Riunite della Corte dei conti hanno reso la certificazione non positiva.

particolarmente rilevanti nelle Regioni del Sud [+18,1%] ove si segnala il caso della Campania che evidenzia una crescita di oltre il 28%.

Tali risultati sono in parte da ricondursi al susseguirsi di tornate contrattuali, non in linea con esigenze di copertura, i cui effetti si ripercuotono negativamente sui bilanci regionali che, di tali decisioni prese a livello di contrattazione nazionale, debbono comunque farsi carico.

La seguente tabella completa il quadro evidenziando, con riferimento agli anni 1997-2000, il rapporto tra i dati relativi ai pagamenti effettuati dalle Regioni a statuto ordinario a titolo sia di retribuzioni che di oneri con le entrate del titolo I, depurato delle voci relative alle entrate per sanità [IRAP, IRPEF contributi sanitari].

TAB 37/REG

COSTO DEL PERSONALE / ENTRATE TITOLO I°
DATI DI CASSA - ANNI 1997 -2000

(in milioni di lire)

REGIONI	1997			1998			1999			2000		
	ENTRATE TITOLO I * (a)	COSTO DEL PERSONALE (b)	b/a %	ENTRATE TITOLO I * (a)	COSTO DEL PERSONALE (b)	b/a %	ENTRATE TITOLO I * (a)	COSTO DEL PERSONALE (b)	b/a %	ENTRATE TITOLO I * (a)	COSTO DEL PERSONALE (b)	b/a %
Piemonte	1.517.508	193.504	12,75	1.392.081	210.608	15,13	1.462.224	214.818	14,69	1.600.622	244.464	15,27
Lombardia	2.738.209	316.894	11,57	2.842.382	342.434	12,05	2.837.835	331.550	11,68	2.869.636	342.884	11,95
Veneto	1.674.916	176.585	10,54	1.549.050	189.231	12,22	1.568.695	196.524	12,53	1.549.154	217.357	14,03
Liguria	524.320	68.270	13,02	466.316	70.591	15,14	450.024	73.694	16,38	448.848	78.056	17,39
E. Romagna	1.485.531	208.912	14,06	1.513.413	201.438	13,31	1.103.569	198.384	17,98	1.122.443	227.358	20,26
Totale Nord	**7.940.484**	**964.165**	**12,14**	**7.763.242**	**1.014.302**	**13,07**	**7.422.347**	**1.014.970**	**13,67**	**7.590.703**	**1.110.119**	**14,62**
Toscana	1.239.423	171.099	13,80	1.224.000	170.024	13,89	1.585.414	181.916	11,47	1.577.785	193.388	12,26
Umbria	260.457	118.107	45,35	293.741	117.341	39,95	273.445	125.326	45,83	487.159	129.766	26,64
Marche	535.464	116.387	21,74	579.402	115.679	19,97	471.825	120.461	25,53	417.941	139.648	33,41
Lazio	1.547.932	280.172	18,10	1.542.090	324.761	21,06	1.594.979	326.243	20,45	1.668.442	308.620	18,50
Totale Centro	**3.583.276**	**685.765**	**19,14**	**3.639.233**	**727.805**	**20,00**	**3.925.663**	**753.946**	**19,21**	**4.151.327**	**771.422**	**18,58**
Abruzzo	376.097	121.629	32,34	349.331	100.015	28,63	385.022	111.020	28,83	386.721	124.990	32,32
Molise	57.252	57.822	101,00	99.566	57.355	57,61	63.562	64.920	102,14	69.678	60.894	87,39
Campania	1.061.581	528.993	49,83	1.061.581	550.273	51,84	1.061.581	539.336	50,80	1.061.581	694.240	65,40
Puglia	895.035	281.105	31,41	1.178.670	292.488	24,82	2.717.036	281.148	10,35	1.061.581	306.601	28,88
Basilicata	369.940	83.454	22,56	663.265	85.059	12,82	601.940	89.188	14,82	763.651	102.062	13,37
Calabria	426.255	238.042	55,84	893.099	256.745	28,75	417.754	268.996	64,39	418.288	311.356	74,44
Totale Sud	**3.186.160**	**1.311.045**	**41,15**	**4.245.512**	**1.341.935**	**31,61**	**5.246.895**	**1.354.608**	**25,82**	**3.761.500**	**1.600.143**	**42,54**
TOTALE	**14.709.920**	**2.960.975**	**20,13**	**15.647.987**	**3.084.042**	**19,71**	**16.594.905**	**3.123.524**	**18,82**	**15.503.530**	**3.481.684**	**22,46**

FONTE: Relazione Corte dei conti sul costo del lavoro pubblico (anni vari); entrate titolo I°: dati di rendiconto (riscossioni di cassa - anni vari)

* Al netto delle entrate sanitarie - IRAP - IRPEF

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

In coerenza con l'andamento crescente della spesa per pagamenti di retribuzioni ed altri oneri del personale, il peso percentuale assunto a livello nazionale da tali spese in rapporto al totale delle entrate del Titolo I° a destinazione non vincolata, registra una forte impennata nel corso del 2000 raggiungendo il 22,4% ed attestandosi su un valore nettamente superiore a quello registrato nei precedenti esercizi [era il 20,1% nel 1997, il 19,7% nel 1998 e il 18,8% nel 1999].

Dal confronto interregionale emerge un quadro nel complesso migliore per le Regioni del Nord e del Centro ove il suddetto rapporto, pur in crescita, si colloca al di sotto della media nazionale [14,6% e 18,5%]. Preoccupante risulta invece la situazione per le Regioni del Sud in cui il costo del personale assorbe oltre il 42% delle entrate del Titolo I° con un incremento in termini percentuali di circa 16 punti percentuali rispetto al precedente esercizio.

La maggiore incidenza della spesa per il personale si rileva in Molise [87,3%] cui seguono le situazioni della Calabria [74,4%] e della Campania [65,4%], delle Marche [33,4%], dell'Umbria [26,7%] e dell'Abruzzo [32,3%].

Al di sotto della media nazionale, anche se in crescita rispetto al precedente esercizio, si presentano invece la Lombardia [11,9%], il Piemonte [15,2%], il Veneto [14%], la Liguria [17,3%], la Toscana [12,2%], la Basilicata [13,3%], il Lazio [18,5%] e l'Emilia Romagna [20,2].

7.3. La spesa per il servizio del debito

Nella seguente tabella [38/REG] vengono riportati i dati della spesa riconducibile alla gestione dei mutui, quale risulta dai bilanci e dai rendiconti regionali del periodo 1996-2000, 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 38/REG

ONERI AL SERVIZIO DEI MUTUI (interessi e quote capitale)

ANNI 1996 - 2000

(in milioni di lire)

REGIONI		1996			1997			1998			1999			2000		
		Stanz. fin.le	*Impegni*	*Pag. cassa*	*Stanz. fin.le*	*Impegni*	*Pag. cassa*	*Stanz. fin.le*	*Impegni*	*Pag. cassa*	*Stanz. fin.le*	*Impegni*	*Pag. cassa*	*Stanz. fin.le*	*Impegni*	*Pag. cassa*
PIEMONTE	*MUTUI a carico della REGIONE (*)*	*206.683*	*201.145*	*201.113*	*200.510*	*198.392*	*198.392*	*284.014*	*270.788*	*270.616*	*228.103*	*151.376*	*151.376*	*170.534*	*150.759*	*150.759*
	MUTUI a carico dello STATO (**)	*93.186*	*91.936*	*91.936*	*88.602*	*88.602*	*88.602*	*93.823*	*87.494*	*87.494*	*181.394*	*88.401*	*88.401*	*175.703*	*161.031*	*161.030*
(N.B.)	**TOTALE ONERI MUTUI**	**299.869**	**293.081**	**293.049**	**289.112**	**286.994**	**286.994**	**377.837**	**358.282**	**358.110**	**409.497**	**239.777**	**239.777**	**346.237**	**311.790**	**311.789**
LOMBARDIA	*MUTUI a carico della REGIONE (*)*	*43.000*	*7.245*	*6.348*	*70.916*	*18.705*	*18.705*	*118.461*	*53.943*	*53.943*	*145.646*	*91.797*	*54.647*	*140.962*	*139.366*	*139.366*
	MUTUI a carico dello STATO (**)	*285.000*	*274.974*	*274.974*	*285.000*	*268.905*	*268.905*	*290.000*	*266.885*	*266.885*	*273.000*	*264.851*	*161.640*	*439.171*	*406.611*	*406.611*
	TOTALE ONERI MUTUI	**328.000**	**282.219**	**281.322**	**355.916**	**287.610**	**287.610**	**408.461**	**320.828**	**320.828**	**418.646**	**356.648**	**216.287**	**580.133**	**545.977**	**545.977**
VENETO	*MUTUI a carico della REGIONE (*)*	*161.485*	*148.824*	*148.536*	*127.717*	*113.526*	*113.526*	*160.427*	*143.869*	*143.834*	*179.911*	*140.596*	*140.595*	*256.296*	*212.943*	*211.205*
	MUTUI a carico dello STATO (**)	*183.545*	*183.545*	*183.545*	*183.546*	*182.800*	*182.800*	*183.600*	*183.420*	*183.420*	*183.546*	*183.461*	*91.772*	*196.708*	*3.882*	*93.647*
	TOTALE ONERI MUTUI	**345.030**	**332.369**	**332.081**	**311.263**	**296.326**	**296.326**	**344.027**	**327.289**	**327.254**	**363.457**	**324.057**	**232.367**	**453.004**	**216.825**	**304.852**
LIGURIA	*MUTUI a carico della REGIONE (*)*	*72.030*	*58.494*	*58.494*	*77.850*	*57.420*	*57.420*	*52.776*	*49.126*	*49.126*	*132.771*	*62.712*	*62.712*	*145.609*	*139.944*	*139.922*
	MUTUI a carico dello STATO (**)	*69.825*	*68.621*	*70.652*	*61.639*	*61.639*	*59.058*	*73.938*	*65.131*	*65.131*	*65.302*	*53.481*	*53.481*	*109.320*	*85.591*	*85.591*
	TOTALE ONERI MUTUI	**141.855**	**127.115**	**129.146**	**139.489**	**119.059**	**116.478**	**126.714**	**114.257**	**114.257**	**198.073**	**116.193**	**116.193**	**254.929**	**225.535**	**225.513**
E. ROMAGNA	*MUTUI a carico della REGIONE (*)*	*231.305*	*143.829*	*143.829*	*249.755*	*154.040*	*154.040*	*328.530*	*208.630*	*208.630*	*293.187*	*207.056*	*207.056*	*322.094*	*229.310*	*229.310*
	MUTUI a carico dello STATO (**)	*223.518*	*223.518*	*223.518*	*231.025*	*224.426*	*224.426*	*260.111*	*231.334*	*231.334*	*276.780*	*257.953*	*141.985*	*283.136*	*276.780*	*380.114*
	TOTALE ONERI MUTUI	**454.823**	**367.347**	**367.347**	**480.780**	**378.466**	**378.466**	**588.641**	**439.964**	**439.964**	**569.967**	**465.009**	**349.041**	**605.230**	**506.090**	**609.424**

N.B.: i mutui a carico della regione Piemonte del 1998 (q. capitale) sono al netto del cap. 30085 relativo all'estinzione anticipata di precedenti mutui a pareggio del bilancio

segue ==>

segue TAB 38/REG

REGIONI		1996			1997			1998			1999			2000		
		Stanz. fin.le	*Impegni*	*Pag. cassa*	*Stanz. fin.le*	*Impegni*	*Pag. cassa*	*Stanz. fin.le*	*Impegni*	*Pag. cassa*	*Stanz. fin.le*	*Impegni*	*Pag. cassa*	*Stanz. fin.le*	*Impegni*	*Pag. cassa*
TOSCANA	*MUTUI a carico della REGIONE (*)*	*141.250*	*197.210*	*197.193*	*252.352*	*207.178*	*207.178*	*273.383*	*184.708*	*184.708*	*200.982*	*176.990*	*176.990*	*234.880*	*219.665*	*218.249*
	MUTUI a carico dello STATO (**)	*180.000*	*156.172*	*156.172*	*174.719*	*147.023*	*147.023*	*154.250*	*145.408*	*145.408*	*182.689*	*150.251*	*150.251*	*198.488*	*56.664*	*56.664*
	TOTALE ONERI MUTUI	**321.250**	**353.382**	**353.365**	**427.071**	**354.201**	**354.201**	**427.633**	**330.116**	**330.116**	**383.671**	**327.241**	**327.241**	**433.368**	**276.329**	**274.913**
UMBRIA	*MUTUI a carico della REGIONE (*)*	*36.417*	*33.872*	*19.598*	*63.384*	*61.704*	*45.249*	*45.000*	*42.048*	*42.048*	*88.522*	*44.881*	*44.881*	*58.584*	*53.016*	*52.938*
	MUTUI a carico dello STATO (**)	*32.109*	*32.109*	*32.109*	*40.386*	*40.386*	*40.387*	*40.006*	*39.936*	*39.936*	*90.902*	*90.902*	*90.902*	*139.412*	*131.135*	*131.135*
	TOTALE ONERI MUTUI	**68.526**	**65.981**	**51.707**	**103.770**	**102.090**	**85.636**	**85.006**	**81.984**	**81.984**	**179.424**	**135.783**	**135.783**	**197.996**	**184.151**	**184.073**
MARCHE	*MUTUI a carico della REGIONE (*)*	*37.601*	*26.019*	*26.019*	*50.429*	*28.019*	*28.038*	*73.296*	*55.229*	*55.166*	*100.873*	*97.581*	*97.581*	*124.790*	*130.886*	*125.982*
	MUTUI a carico dello STATO (**)	*75.323*	*75.323*	*75.323*	*67.822*	*67.822*	*67.560*	*65.240*	*65.240*	*65.110*	*98.735*	*80.285*	*80.285*	*131.262*	*66.249*	*49.441*
	TOTALE ONERI MUTUI	**112.924**	**101.342**	**101.342**	**118.251**	**95.841**	**95.598**	**138.536**	**120.469**	**120.276**	**199.608**	**177.866**	**177.866**	**256.052**	**197.135**	**175.423**
LAZIO	*MUTUI a carico della REGIONE (*)*	*346.009*	*185.258*	*254.695*	*398.687*	*215.058*	*214.412*	*467.346*	*245.352*	*245.150*	*509.418*	*236.157*	*238.804*	*533.881*	*284.148*	*283.700*
	MUTUI a carico dello STATO (**)	*237.224*	*232.298*	*349.036*	*569.700*	*262.021*	*262.021*	*257.500*	*254.637*	*254.637*	*330.272*	*253.549*	*253.549*	*389.591*	*338.389*	*335.603*
	TOTALE ONERI MUTUI	**583.233**	**417.556**	**603.731**	**968.387**	**477.079**	**476.433**	**724.846**	**499.989**	**499.787**	**839.690**	**489.706**	**492.353**	**923.472**	**622.537**	**619.303**
ABRUZZO	*MUTUI a carico della REGIONE (*)*	*97.700*	*48.595*	*49.590*	*110.718*	*47.480*	*47.462*	*93.500*	*22.797*	*22.783*	*74.400*	*22.918*	*22.423*	*63.649*	*53.326*	*51.853*
	MUTUI a carico dello STATO (**)	*137.917*	*129.696*	*129.696*	*126.487*	*126.487*	*126.487*	*39.000*	*30.835*	*30.803*	*39.000*	*29.455*	*29.455*	*35.000*	*0*	*0*
	TOTALE ONERI MUTUI	**235.617**	**178.291**	**179.286**	**237.205**	**173.967**	**173.949**	**132.500**	**53.632**	**53.586**	**113.400**	**52.373**	**51.878**	**98.649**	**53.326**	**51.853**

segue ==>

segue TAB 38/REG

REGIONI		1996			1997			1998			1999			2000		
		Stanz fin.le	*Impegni*	*Pag. cassa*	*Stanz fin.le*	*Impegni*	*Pag. cassa*	*Stanz fin.le*	*Impegni*	*Pag. cassa*	*Stanz fin.le*	*Impegni*	*Pag. cassa*	*Stanz fin.le*	*Impegni*	*Pag. cassa*
MOLISE	*MUTUI a carico della REGIONE (*)*	*14.988*	*14.988*	*14.988*	*21.388*	*21.388*	*21.388*	*23.940*	*23.536*	*23.536*	*24.942*	*24.486*	*24.486*	*17.212*	*17.212*	*17.212*
	MUTUI a carico dello STATO (**)	*6.834*	*6.834*	*6.834*	*6.834*	*6.834*	*6.834*	*6.834*	*6.834*	*6.834*	*6.834*	*6.834*	*6.834*	*11.757*	*11.757*	*11.757*
	TOTALE ONERI MUTUI	**21.822**	**21.822**	**21.822**	**28.222**	**28.222**	**28.222**	**30.774**	**30.370**	**30.370**	**31.776**	**31.320**	**31.320**	**28.969**	**28.969**	**28.969**
CAMPANIA (*)	*MUTUI a carico della REGIONE (*)*	*93.779*	*69.853*	*69.853*	*77.779*	*76.290*	*76.290*	*128.800*	*67.496*	*67.496*	*127.607*	*94.139*	*94.139*	*127.607*	*94.139*	*94.139*
	MUTUI a carico dello STATO (**)	*213.239*	*213.239*	*213.239*	*194.346*	*194.346*	*194.346*	*212.915*	*212.915*	*212.915*	*224.521*	*212.467*	*212.467*	*224.521*	*212.467*	*212.467*
	TOTALE ONERI MUTUI	**307.018**	**283.092**	**283.092**	**272.125**	**270.636**	**270.636**	**341.715**	**280.411**	**280.411**	**352.128**	**306.606**	**306.606**	**352.128**	**306.606**	**306.606**
PUGLIA	*MUTUI a carico della REGIONE (*)*	*355.418*	*355.518*	*405.564*	*355.418*	*355.518*	*405.564*	*595.539*	*372.458*	*372.625*	*498.786*	*483.383*	*483.383*	*597.951*	*522.645*	*506.853*
	MUTUI a carico dello STATO (**)	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*163.000*	*158.467*	*158.467*	*157.000*	*154.541*	*154.541*	*217.734*	*145.786*	*201.162*
	TOTALE ONERI MUTUI	**355.418**	**355.518**	**405.564**	**355.418**	**355.518**	**405.564**	**758.539**	**530.925**	**531.092**	**655.786**	**637.924**	**637.924**	**815.685**	**668.431**	**708.015**
BASILICATA	*MUTUI a carico della REGIONE (*)*	*33.960*	*32.264*	*37.612*	*30.800*	*29.530*	*29.530*	*29.300*	*28.572*	*14.467*	*28.352*	*28.553*	*42.657*	*21.788*	*21.454*	*21.454*
	MUTUI a carico dello STATO (**)	*10.370*	*9.470*	*14.603*	*17.201*	*12.119*	*12.119*	*15.961*	*13.673*	*7.121*	*16.520*	*13.123*	*19.675*	*60.865*	*60.247*	*60.247*
	TOTALE ONERI MUTUI	**44.330**	**41.734**	**52.215**	**48.001**	**41.649**	**41.649**	**45.261**	**42.245**	**21.588**	**44.872**	**41.676**	**62.332**	**82.653**	**81.701**	**81.701**
CALABRIA	*MUTUI a carico della REGIONE (*)*	*45.939*	*45.939*	*45.939*	*61.311*	*60.369*	*60.369*	*144.485*	*144.485*	*144.485*	*48.412*	*45.906*	*45.074*	*74.077*	*66.005*	*66.134*
	MUTUI a carico dello STATO (**)	*137.917*	*129.696*	*129.696*	*126.487*	*126.487*	*126.487*	*122.238*	*113.765*	*113.765*	*123.668*	*107.748*	*107.485*	*125.068*	*113.915*	*113.915*
	TOTALE ONERI MUTUI	**183.856**	**175.635**	**175.635**	**187.798**	**186.856**	**186.856**	**266.723**	**258.250**	**258.250**	**172.080**	**153.654**	**152.559**	**199.145**	**179.920**	**180.049**
TOTALE ITALIA	*MUTUI a carico della REGIONE (*)*	*1.917.564*	*1.569.053*	*1.679.371*	*2.149.014*	*1.644.617*	*1.677.563*	*2.818.797*	*1.913.037*	*1.898.613*	*2.681.912*	*1.908.531*	*1.886.804*	*2.889.914*	*2.334.818*	*2.309.076*
	MUTUI a carico dello STATO (**)	*1.886.007*	*1.827.431*	*1.951.333*	*2.173.794*	*1.809.897*	*1.807.055*	*1.978.416*	*1.875.974*	*1.869.260*	*2.250.163*	*1.947.302*	*1.642.723*	*2.737.736*	*2.070.504*	*2.299.384*
	TOTALE ONERI MUTUI	**3.803.571**	**3.396.484**	**3.630.704**	**4.322.808**	**3.454.514**	**3.484.618**	**4.797.213**	**3.789.011**	**3.767.873**	**4.932.075**	**3.855.833**	**3.529.527**	*5.627.650*	**4.405.322**	**4.608.460**

FONTE: rendiconti generali

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

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

Nel quinquennio preso in considerazione, il costo complessivo del servizio del debito subisce una progressiva espansione sia in termini di impegni, i quali passano dai 3.396 miliardi del 1996 ai 4.405 miliardi del 2000 [+29,3%], sia in termini di pagamenti di cassa che, dopo la flessione registrata nel 1999 [3.529 mld], raggiungono nel 2000 i 4.608 miliardi evidenziando, a differenza del precedente periodo, una crescita omogenea sia degli oneri a carico della Regioni che degli oneri a carico dello Stato.

Disaggregando i dati, la tabella evidenzia una crescita significativa degli oneri in quasi tutte le Regioni tranne Toscana e Marche ove, tuttavia a fronte della diminuzione degli oneri a carico dello Stato crescono quelli di competenza regionale. Si segnala in particolare il dato della Liguria [ove si registra una crescita di oltre il 120% degli oneri a carico della Regione], dell'Abruzzo [ove raddoppiano gli oneri a carico della Regione], del Piemonte, dell'Umbria, del Lazio, della Emilia Romagna e della Basilicata [ove viceversa la crescita si riconduce essenzialmente agli oneri a carico dello Stato] ed infine della Lombardia, della Puglia, del Lazio, del Veneto e della Calabria che mostrano una crescita omogenea sotto entrambi i profili.

L'aggravarsi della esposizione finanziaria delle Regioni, ascrivibile essenzialmente al settore della sanità che assorbe più della metà degli oneri, determina di conseguenza una ulteriore crescita della quota di partecipazione del comparto Regioni al sostenimento del costo complessivo del debito che passa nella media dal 47,9% del 1996 al 50% del 2000, mentre a livello disaggregato evidenzia valori non omogenei che passano dal 74,5% della Toscana al 45% del Lazio.

7.4. La copertura dei residui perenti

Ai sensi della normativa di contabilità regionale [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 da oltre due o sette anni successivi a quello in cui l'impegno si è perfezionato, secondo che si tratti di spese correnti o spese in conto capitale [art. 21, d.lgs. 76/2000; per la legge n. 335/76, ex art. 20: uno o due]. Seppure cancellati dal bilancio, permane tuttavia

l'esistenza del debito, del resto puntualmente registrato nel conto patrimoniale, al cui pagamento, le Regioni sono esposte allorché le rispettive obbligazioni esigano adempimento.

Si presenta pertanto la necessità 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.

Nella seguente tabella viene dato conto dell'ammontare delle perenzioni intervenute negli anni 1995-2000 nelle Regioni a statuto ordinario e se ne evidenzia il confronto con la copertura garantita dalle definitive autorizzazioni di spesa stanziate nei pertinenti capitoli dei bilanci dell'anno successivo.

TAB 39\REG

CONSISTENZA TOTALE DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI E GRADO DI COPERTURA
ANNI 1995 - 2000

(in milioni di lire)

PIEMONTE

ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
1995	191.805	1996	27.095	14,13
1996	426.868	1997	30.899	7,24
1997	279.097	1998	51.150	18,33
1998	384.237	1999	28.220	7,34
1999	513.968	2000	62.000	12,06
2000	656.169	2001	42.986	6,55

LOMBARDIA

ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
1995	1.807.428	1996	497.098	27,50
1996	1.813.835	1997	511.413	28,20
1997	2.156.731	1998	716.100	33,20
1998	2.792.900	1999	1.227.200	43,94
1999	3.026.765	2000	1.939.100	64,07
2000	2.731.738	2001	1.791.238	65,57

VENETO

ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
1995	1.657.963	1996	699.000	42,16
1996	1.621.000	1997	450.000	27,76
1997	1.754.176	1998	450.000	25,65
1998	1.986.641	1999	450.000	22,65
1999	1.783.000	2000	500.000	28,04
2000	1.736.992	2001	498.000	28,67

LIGURIA

ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
1995	516.400	1996	250.000	48,41
1996	524.290	1997	240.000	45,78
1997	823.524	1998	520.000	63,14
1998	1.006.858	1999	700.000	69,52
1999	825.379	2000	750.000	90,87
2000	950.975	2001	600.000	63,09

EMILIA ROMAGNA

ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
1995	485.051	1996	339.267	69,94
1996	502.783	1997	363.088	72,22
1997	772.646	1998	588.890	76,22
1998	526.365	1999	394.848	75,01
1999	616.718	2000	435.063	70,54
2000	921.259	2001	730.458	79,29

TOSCANA

ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
1995	411.595	1996	411.595	100,00
1996	375.703	1997	375.703	100,00
1997	368.091	1998	368.091	100,00
1998	921.917	1999	921.917	100,00
1999	364.037	2000	364.037	100,00
2000	662.653	2001	662.653	100,00

UMBRIA

ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
1995	11.634	1996	2.371	20,38
1996	12.721	1997	2.544	20,00
1997	13.837	1998	3.158	22,82
1998	16.966	1999	2.340	13,79
1999	18.478	2000	2.132	11,54
2000	16.386	2001	2.938	17,93

MARCHE

ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
1995	261.988	1996	261.988	100,00
1996	315.888	1997	268.888	85,12
1997	384.648	1998	261.879	68,08
1998	287.122	1999	186.881	65,09
1999	429.556	2000	312.443	72,74
2000	375.161	2001	137.219	36,58

segue ==>

segue TAB 39\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
1995	2.015.392	1996	318.766	15,82	1995	1.585.910	1996	1.199.421	75,63
1996	1.758.533	1997	334.992	19,05	1996	960.608	1997	743.376	77,39
1997	1.611.546	1998	202.005	12,53	1997	1.724.312	1998	1.372.000	79,57
1998	1.538.293	1999	185.747	12,07	1998	2.045.882	1999	1.520.914	74,34
1999	1.489.748	2000	99.969	6,71	1999	2.054.747	2000	2.021.503	98,38
2000	1.186.582	2001	112.491	9,48	2000	1.955.750	2001	1.955.750	100,00
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
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
1999	445.291	2000	445.291	100,00	1999	2.581.000	2000	400.000	15,50
2000	437.179	2001	435.904	99,71	2000	2.581.000	2001	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
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
1999	230.531	2000	11.800	5,12	1999	636.519	2000	337.258	52,98
2000	230.531	2001	11.800	5,12	2000	556.770	2001	270.000	48,49
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
1995	1.768.636	1996	1.768.636	100,00	1995	14.758.439	1996	6.868.870	46,54
1996	1.725.862	1997	1.725.862	100,00	1996	14.502.685	1997	6.503.344	44,84
1997	1.493.905	1998	1.493.905	100,00	1997	15.422.724	1998	7.291.377	47,28
1998	1.472.096	1999	1.472.096	100,00	1998	16.926.897	1999	8.338.692	49,26
1999	1.541.900	2000	1.541.900	100,00	1999	16.557.637	2000	9.222.496	55,70
2000	1.587.000	2001	1.587.000	100,00	2000	16.586.145	2001	9.238.437	55,70

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 e per il '99 e '00 sono riportati i dati '97 per esigenze di totali complessivi

I residui perenti delle Regioni a statuto ordinario - che ammontano complessivamente al termine dell'esercizio 2000 a 16.586 miliardi rispetto ai 16.557 miliardi del 1999 - appaiono in lieve crescita raggiungendo i livelli massimi del periodo registrati nell'esercizio 1998.

Quanto al margine di copertura necessario per far fronte alle richieste dei creditori, è opportuno rammentare l'avviso, già espresso da questa Corte sin dal 1996 [Sez. Riunite, Delib. 1/1996], secondo cui costituisce un criterio prudenziale di garanzia per l'equilibrio di bilancio, uno stanziamento compensativo idoneo ad offrire una copertura percentuale almeno del 70%.

Sotto tale profilo, la suesposta tabella mostra che gli stanziamenti, complessivamente appostati nei bilanci delle Regioni a statuto ordinario a copertura delle perenzioni totali, al termine dell'anno 2000 ammontano a 9.238 miliardi [erano 9.222 miliardi nel 1999] cui corrisponde un grado ancora insufficiente di copertura.

I risultati disaggregati per Regione offrono tuttavia risultati molto disomogenei. A fronte infatti di Regioni ove i documenti contabili evidenziano un soddisfacente grado di copertura dei propri residui perenti – come in Toscana [100%], Abruzzo [100%], Molise [99,7%], Calabria [100%], Emilia Romagna [79,2%] – scendono, nell'esercizio 2000, sotto il margine di copertura prudenziale del 70%, la Lombardia [65,5%], la Liguria [63,9%], le Marche [36,5%] e la Basilicata [48%].

Preoccupante appare infine la situazione nelle Regioni Piemonte [6,5%], Veneto [28,6%], Umbria [17,9%], Lazio [9,8%], nelle quali il bassissimo indice di copertura, pur liberando risorse da appostare in bilancio per l'attuazione delle politiche regionali, si riflette sugli equilibri di bilancio la cui precarietà potrebbe risultare idonea a determinare una non prevista crescita del fabbisogno ovvero a rendere necessario posticipare ulteriormente spese, generalmente di investimento, suscettibili invece di accrescere lo sviluppo dell'economia regionale.

8. L'avanzo di amministrazione dell'esercizio 2000 nel confronto con i risultati delle precedenti gestioni

Nella seguente tabella sono stati raccolti, per ciascuna Regione a statuto ordinario, i dati relativi ai risultati di amministrazione degli anni 1996-2000 tratti dai bilanci e dai rendiconti trasmessi [per la dimostrazione analitica della situazione di amministrazione di ciascuna Regione si rinvia al Volume II degli Allegati].

Occorre a tal fine precisare, come già evidenziato nel paragrafo 5, il diverso modo di operare tra le varie Regioni nella ricomposizione delle risultanze contabili ai fini della definizione delle situazioni di amministrazione. Si ricorda infatti che l'ammontare del fondo cassa degli esercizi precedenti, come risulta dai documenti regionali, assume valori nettamente differenziati a seconda che nel sistema di contabilità regionale siano o meno considerati in bilancio e registrati a rendiconto i movimenti di cassa con la Tesoreria dello Stato. Mentre nel primo caso [seguito dalla maggior parte delle Regioni] il saldo di cassa, e quindi l'avanzo di amministrazione, comprende le sole le disponibilità liquide esistenti presso il tesoriere regionale, nel secondo caso [totale assenza di registrazione contabile di tali movimenti] figurano, quali saldi a pareggio, le ben superiori somme esistenti presso la Tesoreria dello Stato.

Deve essere ancora osservato, per la Regione Puglia, che la mancata indicazione nella tabella del dato corrispondente alle economie vincolate si collega alla particolare disciplina contabile introdotta con la legge regionale 22/'97 [art. 9], secondo la quale le entrate vincolate non utilizzate danno luogo alla formazione e contabilizzazione di residui di stanziamento anziché di economie da riscrivere.

Ciò premesso, emerge dai dati raccolti che in tutte le Regioni l'esercizio 2000 si è chiuso con un avanzo di amministrazione.

Alla crescita del relativo importo riscontrata nella maggior parte delle realtà regionali [fanno eccezione il Piemonte, le Marche, il Lazio, l'Abruzzo e il Molise] non corrisponde tuttavia un accresciuto margine di risorse utilizzabile a copertura di ulteriori decisioni di spesa oltre a quelle già vincolate nella destinazione.

Pesano infatti sull'avanzo contabile, da un lato, le economie realizzate su autorizzazioni di spesa finanziate con entrate a destinazione vincolata – che sulla base dei principi contabili dovrebbero essere riproposte nell'esercizio successivo mediante

reiscrizione nel corrispondente capitolo di bilancio[39] – e, dall'altro, l'importo dei residui perenti i quali, seppur cancellati dalle contabilità, restano collegati ad obbligazioni sorte e tuttora esistenti.

Le economie a destinazione vincolata evidenziano una spiccata crescita rispetto al precedente esercizio [tranne per l'Umbria, il Lazio, l'Abruzzo, il Molise e la Calabria] mentre l'andamento dei residui perenti mostra nel complesso un lieve incremento con l'eccezione della consistente diminuzione registrata dal Lazio e dalla Lombardia e la crescita più accentuata della Toscana, dell'Emilia Romagna e del Piemonte.

Agli importi così individuati devono eventualmente aggiungersi le entrate a destinazione vincolata – generalmente di modesto importo - versate al termine dell'esercizio e quindi in tempi non utili per disporre gli adempimenti necessari ad allocare i fondi acquisiti nei capitoli di spesa istituiti per realizzare gli obiettivi prefigurati.

Alla luce di queste considerazioni, la tabella seguente evidenzia il rapporto tra i dati relativi alla situazione contabile di avanzo di amministrazione degli anni 1996-2000 con quelli delle economie vincolate e dei residui perenti.

[39] Art. 21 della legge n. 335/76, ora art. 22 della legge n. 76/2000.

TAB 40/REG

SITUAZIONE DI AMMINISTRAZIONE - ECONOMIE VINCOLATE - RESIDUI PERENTI
1996 - 2000

(in miliardi di lire)

REGIONI		1996	1997	1998	1999	2000
PIEMONTE	Risult. amministrazione	1.377	1.529	1.231	1.659	1.046
	Economie vincolate	1.409	1.790	1.942	0	0
	Res. perenti complessivi	426	279	384	514	656
LOMBARDIA	Risult. amministrazione	5.033	4.712	4.319	4.965	5.339
	Economie vincolate	5.615	5.224	4.963	5.919	6.517
	Res. perenti complessivi	1.813	2.157	2.793	3.027	2.732
VENETO	Risult. amministrazione	1.917	2.262	2.297	2.479	2.515
	Economie vincolate	1.326	1.705	1.628	1.832	2.150
	Res. perenti complessivi	1.621	1.754	1.987	1.783	1.737
LIGURIA	Risult. amministrazione	436	694	791	576	822
	Economie vincolate	203	165	101	125	274
	Res. perenti complessivi	524	824	1.007	825	951
EMILIA ROMAGNA	Risult. amministrazione	1.157	1.258	1.483	1.772	2.339
	Economie vincolate	872	610	1.035	1.255	1.580
	Res. perenti complessivi	502	773	526	617	921
TOSCANA	Risult. amministrazione	862	1.057	2.034	1.507	1.629
	Economie vincolate	487	689	1.114	733	979
	Res. perenti complessivi	376	368	921	364	663
UMBRIA	Risult. amministrazione	407	653	2.056	877	920
	Economie vincolate	579	751	2.144	801	773
	Res. perenti complessivi	22	27	17	59	101
MARCHE	Risult. amministrazione	1.319	686	774	913	749
	Economie vincolate	1.041	517	691	167	708
	Res. perenti complessivi	316	385	287	430	375
LAZIO	Risult. amministrazione	417	439	1.136	2.492	1.489
	Economie vincolate	2.344	2.331	2.824	2.931	2.814
	Res. perenti complessivi	1.758	1.611	1.538	1.490	1.086
ABRUZZO	Risult. amministrazione	766	1.412	1.662	1.393	1.205
	Economie vincolate	807	(1) 1.507	(1) 1.760	(1) 1.734	(1) 1.595
	Res. perenti complessivi	154	320	381	321	360
MOLISE	Risult. amministrazione	452	483	491	524	487
	Economie vincolate	9	16	38	69	26
	Res. perenti complessivi	440	447	445	445	437
CAMPANIA (*)	Risult. amministrazione	7.239	2.931	8.461	9.121	9.121
	Economie vincolate	3.142	4.084	3.966	3.186	3.186
	Res. perenti complessivi	2.787	2.304	3.009	4.530	4.530
PUGLIA (**)	Risult. amministrazione	-215	-183	199	735	735
	Economie vincolate/ Residui di stanziamento	1.381	nd	nd	1.724	3.825
	Res. perenti complessivi	552	312	238	437	437
	Debiti in attesa di sistemazione contabile (***)	462	470	452	464	464
BASILICATA	Risult. amministrazione	710	745	761	743	722
	Economie vincolate	705	727	744	359	377
	Res. perenti complessivi	694	706	683	636	557
CALABRIA	Risult. amministrazione	4.529	5.276	5.400	5.119	5.152
	Economie vincolate	2.804	3.563	3.415	4.818	3.565
	Res. perenti complessivi	1.725	1.494	1.472	1.542	1.587

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

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

(*) per la Regione Campania sono riportati i dati relativi all'esercizio precedente

(**) 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)

I suesposti dati consentono di riscontrare per la maggior parte delle Regioni che, anche nell'esercizio 2000, l'ammontare raggiunto da tali ultime voci supera, talvolta in misura rilevante, l'avanzo di amministrazione. Tale situazione costituisce un tratto comune della maggior parte delle Regioni tranne per l'Umbria, il Molise e la Calabria ove l'avanzo di amministrazione non è completamente prosciugato da perenzioni e reiscrizioni e, seppur in minima parte, può offrire un margine di copertura per ulteriori decisioni di spesa oltre a quelle già vincolate nella destinazione.

Viceversa la crescita significativa del volume delle economie vincolate e dei residui perenti in tutte le altre Regioni, che continua a prosciugare interamente l'avanzo di amministrazione, evidenzia, seppure in via approssimativa, un progressivo irrigidimento del bilancio, destinato a porre in crescente tensione le politiche di spesa, soprattutto di investimento, anche alla luce delle restrizioni di cassa e dei limiti posti dalla legge di contabilità ai tetti massimi di indebitamento.

Tale situazione si presenta particolarmente problematica nelle ipotesi in cui il rapporto fra economie vincolate e assegnazioni statali [Titolo II] raggiunge o supera il 30%, evidenziando una scarsa autonomia di manovra sulle risorse assegnate e finalizzate, in particolare, a spese di investimento.

Il valore assunto nell'esercizio 2000 da tale rapporto sembra dimostrare - pur con differente graduazione - migliore capacità realizzativa degli interventi programmati per le Regioni: Molise [4,6%], Liguria [9,7%], Toscana [15%], Marche [29,7%] e Piemonte [che non riporta economie su assegnazioni vincolate]. Evidenziano una certa difficoltà le Regioni Veneto [41%], Umbria [45%], Lazio [47%] e Basilicata [49%], mentre una situazione di criticità presentano la Lombardia, l'Abruzzo e la Calabria che fanno registrare indici molto superiori alla media.

PARTE III^

LA SANITA'

1. Considerazioni generali

2. La lievitazione dei disavanzi in sanità e il meccanismo sanzionatorio per la tenuta dei vincoli al fabbisogno

3. Il quadro generale di riferimento nella definizione delle politiche regionali per la sanità: A) gli accordi Governo-Regioni 3 agosto 2000 e 8 agosto 2001

4. Segue: B) il PSN 2002-2004 e l'accordo sulle liste di attesa

5. La gestione dell'assistenza sanitaria e i disavanzi negli anni 1998 e 1999

6. Entrate, uscite e disavanzi negli anni 2000 e 2001

7. Il ripiano dei disavanzi sino all'anno 2001. Ripartizione a carico dello Stato e delle Regioni

8. La spesa sanitaria di parte corrente. Analisi per categorie economiche
8.1. Il costo del personale e la sua gestione
8.2. La spesa farmaceutica. Anni 1998-2001
8.3. La spesa per beni e servizi
8.4. L'ospedaliera convenzionata

9. Analisi per livelli assistenziali

10. L'assistenza ospedaliera

11. Principali indicatori nella gestione dell'assistenza ospedaliera
11.1. Indicatori di attività

11.2. Indicatori di domanda e indicatori di offerta
11.3. Indicatori di efficienza
11.4. Indicatori di complessità e appropriatezza
11.5. Conclusive valutazioni sulla base degli indicatori

1. Considerazioni generali

I paragrafi che seguono mettono in chiaro le misure introdotte con le recenti manovre di finanza pubblica con riguardo alle principali disposizioni in tema di assistenza sanitaria. Tali aspetti assumono deciso interesse con riguardo ai bilanci regionali per gli effetti destinati a prodursi in esito ai travalicamenti nelle gestioni sanitarie.

Le profonde innovazioni sul piano delle competenze e gli stessi cambiamenti nel sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario vanno coniugandosi con un pressante coinvolgimento del livello regionale nel processo di stabilità e risanamento della finanza pubblica, tramite il contributo richiesto per la realizzazione dell'obiettivo perseguito in ambito UEM di progressiva riduzione del disavanzo fino all'azzeramento nel 2003.

L'esigenza di contenimento della spesa corrente rappresenta un grosso problema per le Regioni a statuto ordinario nei cui bilanci di cassa l'80% è costituito da spesa corrente per la sanità, la cui evoluzione resta altresì condizionata dalle decisioni del Governo centrale.

In questo complesso quadro, che pone in contraddizione il maggior ruolo regionale e l'incerta previsività di fabbisogni e risorse cui fare sicuro affidamento, particolare interesse rivestono quelle disposizioni che, nell'ambito delle recenti manovre di finanza pubblica, fanno specifico riferimento al versante della sanità.

Si tratta di obiettivi e regole che, nel loro insieme, costituiscono essenziale quadro di riferimento per la messa in atto delle proprie politiche di bilancio da parte delle Regioni. Al contempo, valgono a segnare una strategia di insieme che, nel rispetto delle linee di azione autonome di ciascun livello di governo, funge da trama di coordinamento nel processo di costruzione di piani e programmi per l'organizzazione e lo sviluppo.

2. La lievitazione dei disavanzi in sanità e il meccanismo sanzionatorio per la tenuta dei vincoli al fabbisogno

Nella prima parte di questo rapporto è stata posta in evidenza l'inconsueta crescita del fabbisogno del settore statale generata dal comparto regionale. E' stato

altresì chiarito come il maggiore impatto sui conti di cassa dell'anno 2001 sia da porre in relazione soprattutto con le esigenze di ulteriore copertura alla spesa sanitaria di parte corrente a causa di una sua lievitazione inattesa.

Gli effetti negativi trovano del resto riscontro nel livello di indebitamento netto del conto delle amministrazioni pubbliche il quale, stimato in corso d'anno all'1,1% del PIL e in questa misura indicato nel Programma di stabilità trasmesso a Bruxelles, è stato rideterminato dall'ISTAT con segnalazione di un ulteriore peggioramento dello 0,3% [1,4% del PIL][1].

Il percorso di rientro, tracciato dal recente Programma di stabilità e a suo tempo definito dal DPEF 2002-2006, esige attenta riconsiderazione. Quest'ultimo documento del resto non ha mancato di evidenziare come il già riscontrato scostamento dagli obiettivi di finanza pubblica fosse "*da ascrivere, dal lato della spesa, ad una crescita della spesa sanitaria superiore a quella ipotizzata*" nonché *"alla minore efficacia di contenimento della spesa per beni e servizi*".

Le scelte di politica economica operate dal Governo e rappresentate nel Programma di stabilità, fanno leva su una crescita economica sostenuta in un contesto di pieno risanamento dei conti pubblici. All'obiettivo della stabilità economico-finanziaria sono ascrivibili, oltre le misure di contenimento della spesa pubblica tramite il controllo dei pagamenti, oltre la centralizzazione degli acquisti, *"la sottoscrizione di un nuovo patto di stabilità interno con le Regioni, per un più incisivo controllo della spesa sanitaria"*.

A tale riguardo va pure osservato che previsioni sull'evoluzione della spesa pubblica in sanità sono state elaborate nel Programma di stabilità, sulla base di proiezioni demografiche EUROSTAT[2]. Utilizzando questo scenario e le ipotesi di crescita economica indicate nella RPP 2002 si ipotizza che *"l'evoluzione della spesa sanitaria in rapporto al PIL resterebbe sostanzialmente invariata"* con la conseguenza di rendere ragionevole e coerente quanto stabilito nell'accordo Governo-Regioni dell'8

---

[1] I dati aggiornati si leggono in *Relazione sull'andamento dell'economia nel 2001 e aggiornamento delle previsioni per il 2002* – Ministero dell'economia e delle finanze. Si veda,. Anche: ISTAT – *Conti economici nazionali,* 1 marzo 2002.

[2] Gruppo di lavoro sugli effetti dell'invecchiamento della popolazione. Comitato di politica economica (EPC-WGA) presso l'Unione Europea.

agosto 2001 per un finanziamento attestato – in un arco ragionevole di tempo - al 6% del PIL.

Dati più recenti[3] schiudono peraltro gravi interrogativi sulla praticabilità di percorso alla volta degli obiettivi di stabilità perseguiti con l'accordo e con il recepimento legislativo da parte del d.l. 347/'01 convertito con la legge 405/'01 [sui contenuti dell'accordo di agosto 2001, V. diffusamente Parte I^, parag. 4] . Ne è prova l'emergere di ulteriore lievitazione nei disavanzi per oltre 5.600 miliardi di lire [2.892,25 milioni €], rispetto alla già avvenuta integrazione di 6.608 miliardi [3.412,74 milioni €] destinata dall'accordo di agosto ai livelli di assistenza sanitaria.

Ugualmente dicasi per l'anno 2000 con una maggiore spesa corrente per la sanità evidenziata a seguito di recente revisione del consuntivo di tale anno.

Allarmante è il tasso di crescita del fabbisogno sanitario il quale, nell'anno 2001, è pari a circa 142.351 miliardi di lire [73.517 milioni €], con un incremento percentuale del 6,2% che di qualche punto riduce il picco del 2000 pari ad un più 9,0% rispetto al 1999.

Ulteriori rischi si addensano sull'anno 2002, a causa di una inusitata effervescenza della spesa farmaceutica riscontrata nei primi tre mesi dell'anno [+14-15%][4], all'aumento del costo del personale della sanità rinveniente dall'ultimo contratto nazionale di comparto, agli effetti conseguenti gli obiettivi perseguiti dal Governo in tema di riduzione delle liste di attesa.

Rispetto ad un PIL nominale che evolve negli ultimi quattro anni [1998-2001] ad un tasso pari in media al 4,3%, la spesa corrente sanitaria misura una crescita che nei medesimi anni si attesta mediamente al 6,7%. Uno scarto, che smentisce la tenuta dei fabbisogni ipotizzati e la congruente copertura assicurata dai previsti finanziamenti.

Su queste basi preoccupa l'idea di una sanzione che vorrebbe riportare – in caso di mancata tenuta degli obiettivi sanitari – l'importo dei finanziamenti ai livelli fissati dall'accordo di agosto 2000 e dalla finanziaria 2001 [art. 85], con una riduzione destinata ad incidere sui previsti e concordati incrementi annuali per oltre il 2,3% a

---

[3] Si vedano a tale proposito le considerazioni in *Relazione sull'andamento dell'economia nel 2001 e aggiornamento dati per il 2002, .cit* . a nota 1.

[4] Risponde ad esigenze di contenimento della spesa farmaceutica la riduzione del prezzo dei farmaci disposta con il d.l. del 15 aprile 2002 n. 63.

partire dal 2001. Misura, questa, che riportando il tasso di crescita al 3,5%, mette a rischio la stessa possibilità di garantire quei livelli essenziali di assistenza [Lea] che il Governo centrale intende assicurare, ma per i cui costi è stata riconosciuta l'esigenza di un finanziamento pari nel 2001 a 138.000 miliardi di lire [incluse le quote per altri Enti del settore], quale "anno zero" di partenza per incrementi percentuali annui del 5,8% e, in breve lasso di tempo, da portare al 6%. Ridurre tali finanziamenti avrebbe l'effetto implicito di altrettanta compressione dei livelli essenziali, dal momento che l'impegno da parte regionale di garantire i livelli delle prestazioni sanitarie si misura sulle rispettive quote di finanziamento assicurate [art. 83, 1° comma, finanziaria 2001], risolvendosi in caso contrario in una violazione all'art. 27 della 468/'78 e *vulnus* all'art. 81 cost. [V. a riguardo, Parte I^, parag, 4.1.].

Del resto va pure osservato come nello scostamento dagli obiettivi possono giocare molteplici fattori, molti dei quali sopravvenuti agli accordi e non riferibili a responsabilità del comparto regionale. La sanzione di riduzione dei finanziamenti rischia di tradursi in una misura volta piuttosto a dare soluzione alla questione della copertura finanziaria dei livelli essenziali di assistenza, evitando di affrontarla con la dovuta chiarezza e trasparenza, a scapito oltretutto della stessa funzione programmatoria regionale ostacolata e messa in tensione dall'incertezza dei finanziamenti e dalla reiterata modificazione delle regole.

Già nella relazione dello scorso anno questa Corte ha avuto modo di osservare che il decentramento delle responsabilità finanziarie e della decisione su quanto e quale sanità offrire ai cittadini devono essere sufficientemente ampi, né il Governo dovrebbe imporre standard troppo elevati di offerta sanitaria uguali per tutti, piuttosto indicando – nel rispetto del principio di essenzialità – livelli strettamente commisurati alle risorse compatibili con gli equilibri di finanza pubblica, con possibilità per le Regioni di differenziarsi sulla base di proprie autonome scelte. Posto un criterio di perequazione basato su criteri oggettivi, il vincolo di bilancio potrebbe allora ragionevolmente gravare sulle amministrazioni regionali in relazione a determinazioni e scelte realmente proprie.

In questo differente quadro di riferimento dovrebbe essere inclusa una più aggiornata previsione sul 2002 la quale, programmata sul 5,8% di crescita percentuale,

soffre il risultato 2001, che parametrato quale "anno zero", sconta ben 4,4% punti percentuali di ridimensionamento, risolvendosi in un margine di crescita irrealisticamente ridotto all'1,4 %. Non a caso prime intese fra Governo e Regioni, risalenti al dicembre scorso, ridefiniscono l'importo del fabbisogno 2002 nel più elevato importo di 146.376 miliardi di lire, che lascia tuttavia la crescita nella percentuale del 2,8% con uno scarto di 3 punti percentuali rispetto alla programmato allineamento con le altre realtà europee.

3. Il quadro generale di riferimento nella definizione delle politiche regionali per la sanità: A) gli accordi Stato-Regioni 3 agosto 2000 e 8 agosto 2001

A partire dall'agosto 2000, con l'accordo Governo-Regioni del 3 agosto di quell'anno, recepito a sua volta in finanziaria 2001, la sanità, pur nel quadro degli impegni assunti dal nostro paese con l'ingresso nell'area della moneta unica, assume una regolamentazione pattizia caratterizzata da obblighi reciprocamente assunti sia dallo Stato, sia dalle Regioni, ove gli aspetti finanziari sono parte integrante del sinallagma che lega i rispettivi adempimenti. L'indicato accordo dà in realtà sostegno ad una modificazione legislativa il cui risultato finale è l'abbattimento della preordinata soglia di riduzione di fabbisogno finanziario del comparto regionale, di qui in poi misurato al netto delle esigenze di finanziamento dell'assistenza sanitaria[5]. A compensazione dell'allentamento del vincolo e a nuova copertura viene tuttavia previsto, a partire dall'anno 2000, l'accollo totale ai bilanci regionali dei travalicamenti rispetto ai finanziamenti destinati al servizio sanitario nazionale, facendovi fronte mediante aumento delle imposte da deliberare sui bilanci 2002 oppure con mutui a proprio carico[6].

---

[5] La riduzione del disavanzo per il '99 era prevista [art. 28 finanziaria '99] pari ad almeno 0,1 punto percentuale di PIL con costanza rispetto al PIL nei due anni successivi; 2.200 miliardi quindi da ripartire fra Regioni [a statuto ordinario e speciale], Comuni, Province, Comunità montane. Il risparmio atteso dal comparto delle Regioni a statuto ordinario era previsto nell'ordine di 1000 miliardi e ciascun ente vi avrebbe contribuito tramite una correzione al proprio saldo tendenziale consolidato per il '99 [+ 3,6%] per un importo pari all'1% dei pagamenti di cassa di parte corrente, ivi comprese le spese per l'assistenza sanitaria. Una volta esclusi i risparmi attesi dalla sanità, l'obiettivo di contenimento ne risulta inevitabilmente ridotto salvi differenti recuperi.

[6] Seppure l'indicata misura compensativa possa fungere da copertura a fronte dell'esclusione della sanità dal computo del risparmio atteso per il 2000 e 2001, cambia tuttavia la composizione e la qualità dei

E' interessante notare come l'esclusione della spesa sanitaria dal patto di stabilità interno sia da porre in relazione con un nuovo assetto disegnato nelle relazioni Governo-Regioni in sanità. La difficile individuazione delle rispettive responsabilità con riguardo all' "incremento incontrollato" della spesa, ove molta è stata l'influenza di una eccessiva frammentazione delle competenze, ha focalizzato la riflessione su alcuni nodi problematici che più di altri hanno richiesto attenzione e risposta.

Il primo, implicato dall'obiettivo ineludibile di un'equa distribuzione di sacrifici e responsabilità, ha posto in risalto l'urgenza di un adeguato e efficiente sistema di monitoraggio e di controllo per corrispondere all'esigenza conoscitiva in ordine all'origine dei fabbisogni e alla loro oggettiva riferibilità all'uno o all'altro livello di governo.

Non minore priorità ha rivestito la necessità di riparare ai "guasti" del passato, tramite definitiva sistemazione dei deficit pregressi.

Su queste premesse l'avvio per un deciso superamento della logica di annuali sottostime dei fabbisogni sanitari e delle risorse destinate a finanziarli.

Quanto ai disavanzi pregressi registrati sino all'anno 1999 dalle gestioni sanitarie, l'accordo Governo-Regioni dell'agosto 2000 ha previsto un ulteriore finanziamento, a carico del bilancio dello Stato, per 3.000 miliardi in aggiunta ai 13.000 miliardi già previsti in finanziaria 2000 [Tab. A, legge 23.12.1999 n. 488]. La finanziaria 2001 ha dato attuazione a tali impegni con l'art. 83. Si è trattato, complessivamente, di 16.000 miliardi[7].

La modifica, introdotta in sede di conversione, ha tuttavia chiarito passaggi chiave per la normalizzazione a regime dei rapporti finanziari Governo –Regioni; in primo luogo la liquidazione dei 9.000 miliardi riservati agli anni 2002 e 2003 viene subordinata "all'adozione, da parte delle Regioni, di provvedimenti per la copertura della parte di disavanzo a loro carico". Inoltre l'esigenza di rendere effettivi i compiti di monitoraggio prevede per le Regioni di curare la predisposizione di elaborati statistici

---

mezzi approntati: riduzione di spesa corrente secondo l'originaria logica; crescita di imposizione tributaria o aumento di indebitamento nel secondo caso.

[7] Cfr. Tab. A, stato di previsione Ministero della Sanità; gli importi per la regolazione dei debiti pregressi sono pari a 7.000 miliardi per il 2001, 6.000 miliardi per il 2002, 3.000 miliardi per il 2003.

trimestrali ove la ricomposizione di costi e ricavi viene tuttavia ricondotta a voci estremamente aggregata.

Regole innovative dell'accordo hanno poi riguardato la rideterminazione dei fabbisogni sanitari per gli anni 2000 e 2001 con una integrazione che ha portato il finanziamento al rispettivo livello di 124.000 miliardi [+ 6.860 miliardi] e 129.000 miliardi [+ 5.000 mld sui fondi 2000], importo questo poi rideterminato con la finanziaria in 130.900 miliardi[8] [art. 85, comma 6], oltre ulteriori 300 miliardi da stanziare con l'assestamento del bilancio 2001 [in totale 131.143 mld][9]. Si tratta di oltre 2.000 miliardi in aggiunta alle previsioni di agosto, con i quali si è inteso dare accoglimento alle richieste avanzate dalle Regioni in ordine alla esigenze di copertura delle minori entrate proprie *asl* connesse alla progressiva eliminazione dei ticket e all'abolizione della fascia B del prontuario terapeutico.

Va segnalato a riguardo che già nel corso dell'approvazione della finanziaria 2001, sia a livello regionale sia da fonti ufficiali, sono state espresse preoccupazioni e avvisi in ordine alla riscontrata insufficienza di tale previsione di fabbisogno, la cui tenuta già si riteneva messa in tensione oltre che dall'insufficiente quantificazione degli oneri finanziari e economici con effetti sui bilanci regionali[10], anche da una serie di ulteriori scelte assunte da parte del livello centrale con ricaduta finanziaria in ambito regionale; in particolare, quelle relative al contratto dei medici e ai premi per l'esclusività, alla convenzione per la medicina generale, al rinnovo contrattuale per il personale non medico, i cui effetti finanziari erano rimasti fuori dall'accordo di agosto e dalle disposizioni recate in finanziaria 2001. Ugualmente fuori da tale accordo era la copertura da assicurare agli oneri aggiuntivi connessi all'applicazione degli accordi

---

[8] Tale somma complessiva comprende anche le voci relative ai trasferimenti al Bambino Gesù, per Radioterapia, altre spese vincolate e altri enti.

[9] L'ulteriore integrazione di 300 miliardi, rinviata all'assestamento del bilancio 2001, è stata peraltro assorbita nel nuovo accordo dell'agosto 2001.

[10] Il Servizio bilancio del Senato [nota di lettura n. 89 - XIII Legislatura – novembre 2000] non ha mancato di evidenziare una sottostima dell'onere, con la conseguenza di un aumento di spesa a carico del SSN per farmaci che si aggiunge a quanto già in precedenza stimato nell'8,6% per il 2000 e 8,4% per il 2001. Ugualmente sottostimato secondo il Servizio bilancio-Senato è l'onere conseguente l'abolizione parziale, a decorrere dal 2002 e successiva eliminazione dal 2003, del *ticket* sulla diagnostica ove particolare rilievo assume la quantificazione che ne deriva a carico dello Stato e delle Regioni. La copertura prevista in finanziaria 2001 per gli anni 2001-2003 non assicura certezza in termini di congrua quantificazione dell'onere con effetto sui bilanci regionali.

contrattuali al personale dipendente dai Policlinici universitari, agli ospedali classificati [art 4, comma 12, d.lgs. 502/'92] e agli IRRCS.

In relazione a tali questioni, si è ritenuto di rimetterne la soluzione ad un ulteriore accordo Governo-Regioni integrativo di quello di agosto che è stato poi sottoscritto il 22 marzo 2001[11], con il quale si è disposta l'attivazione di un tavolo di monitoraggio congiunto da parte del Tesoro, della Sanità, delle Regioni e Province autonome e con il supporto della Agenzia per i servizi sanitari regionali [ASSR] per la verifica dell'evoluzione della spesa nei settori relativi a: i) spesa farmaceutica e specialistica ambulatoriale; ii) spesa per contratti e convenzioni; iii) spese per l'esclusività del rapporto con ospedali classificati religiosi, IRCSS, Policlinici universitari e componente universitaria delle aziende miste[12].

Ad altro tavolo di lavoro e monitoraggio, con analoga partecipazione e supporto tecnico della ASSR, costituito con il predetto accordo presso la Conferenza Stato-Regioni, è stato affidato il compito di definire i livelli essenziali di assistenza e relative prestazioni sanitarie in correlazione agli effettivi costi e perciò alle risorse finanziarie necessarie e disponibili.

Le indicate misure di natura finanziaria assumono particolare significato nel quadro complessivo della reciprocità degli impegni assunti con gli accordi di agosto 2000 e del marzo 2001, tramite i quali è venuto progressivamente ad instaurarsi un sistema pattizio di relazioni istituzionali, ove trasparenza e sostenibilità della spesa per l'assistenza sanitaria restano obiettivi fondamentali e condivisi per assicurare un assetto di ragionevole governabilità al settore.

In questa linea di accentuata responsabilizzazione di entrambi i livelli di governo va letto l'impegno più incisivo nel controllo sui disavanzi sanitari che, a partire dal 2001, vanno rigorosamente accertati dalla Regioni mediante verifiche sui conti consuntivi di *asl* e ospedali, da effettuare entro il 30 giugno dell'anno successivo [art

---

[11] L'accordo Governo-Regioni del 22 marzo 2001, integrativo del precedente siglato il 3 agosto 2000 è pubblicato in G.U. 24 aprile 2001.

[12] La mancata conclusione dei lavori da parte del "tavolo di monitoraggio" a tutto luglio 2001, con la conseguente incertezza in ordine alla ripartizione degli oneri fra Stato e Regioni e perciò alla non realistica quantificazione degli oneri a carico dei rispettivi bilanci e delle relativa copertura finanziaria, ha determinato la Corte [SS.RR. III° Collegio, 13.7.2001 n. 35/contr.] a rendere certificazione non positiva sull'ipotesi di accordo relativa al CCNL del comparto sanità II° biennio economico 2000-2001.

83, comma 4, legge 388/2000]. Ne consegue l'esposizione dei bilanci regionali a sostegno dei necessari interventi di copertura mediante l'attivazione dei margini riservati alla propria autonomia impositiva [art. 83, commi 4,5,6,7, legge 388/2000].

Non minore interesse riveste l'impegno, reciprocamente assunto da Governo e Regioni, in ordine all'attivazione di procedure di monitoraggio e di verifica dei livelli di assistenza erogati, nonché sull'andamento della spesa sanitaria articolata per fattori produttivi e per imputazione decisionale, al fine di identificare i determinanti di tale andamento e la responsabilità della relativa dinamica, specie con riguardo agli effetti di cui all'art. 9, comma 5, del d.lgs. 56 del 2000[13] e a garanzia dell'efficienza ed efficacia del SNN [punto 8, accordo 3 agosto 2000]. In tale medesima linea pattizia, è l'impegno di concertare programmi per il controllo dei suindicati fattori e per definire criteri standardizzati di rendicontazione delle attività delle aziende sanitarie e ospedaliere, innovando altresì la struttura dei collegamenti telematici per la raccolta delle informazioni.

I tavoli di monitoraggio attivati nel marzo 2001 si sono conclusi con il recente accordo Governo-Regioni dell'8 agosto scorso le cui regole pattizie sono state poi recepite dal d.l. 347 del 2001, convertito con la legge 16 novembre 2001 n. 405. Il problema del "sottofinanziamento", all'origine di parte del *deficit* annuale, sembra superato con i nuovi livelli di finanziamento per gli anni 2002-2004 la cui misura è fissata al 5,88% del PIL e con obiettivo del 6% in un arco ragionevole di tempo. Agli anni 2002-2004 sono destinati circa 450.000 miliardi [146.376 mld, 152.122 mld, 157.371 mld][14] e a 9.308 miliardi ammontano i ripiani riconosciuti a carico del bilancio Stato per gli anni 2000 e 2001 [rispettivamente 2.700 mld e 6.608 mld], a fronte tuttavia di un travalicamento sin qui stimato in oltre 22.000 miliardi per i due anni.

---

[13] Il comma 5 dell'art. 9 del d.lgs. 56 del 2000, in materia di federalismo fiscale stabilisce che "le determinazioni incidenti sui fattori generatori della spesa sanitaria – e in particolare quelli riguardanti la spesa per il personale, la spesa farmaceutica e gli oneri per la cura dei non residenti, sono assunte .....in modo da rendere trasparenti la responsabilità di dette determinazioni con riguardo ai diversi livelli di governo, centrale regionale e locale" evidenziando i prevedibili effetti finanziari sui diversi livelli di governo e assicurando che gli eventuali maggiori oneri a carico delle Regioni a statuto ordinario, originati da iniziative assunte a livello nazionale siano correlati ad un corrispondente adeguamento della quota di compartecipazione regionale all'IVA.

[14] Tali somme comprendono le quote destinate a finalità di riequilibrio e risorse volte a fronteggiare oneri relativi alla esclusività di rapporto per ospedali classificati religiosi, IRCCS, componente universitaria delle aziende miste e Policlinici universitari.

Senza contare poi che i 2.700 miliardi di ripiano per l'anno 2000 presupponevano un deficit pari a 7.080 miliardi, risultato poi di 10.001 miliardi.

Proprio in relazione alle indicate stime, anticipate da questa Corte sin dal giugno 2001[15], vanno misurati i nuovi disavanzi 2001 dichiarati dalle Regioni nel novembre scorso in applicazione del d.l. 347/'01 e di recente aggiornati in occasione della Conferenza Stato-Regioni della fine aprile scorso, il cui ammontare supera di circa 5.600 miliardi quanto previsto con l'accordo di agosto, portando il fabbisogno 2001 ad un importo vicino a quanto preventivato per l'anno successivo.

Ai recenti contratti collettivi nazionali per il comparto sanità va in larga parte attribuito il consistente tasso di crescita della spesa in sanità specialmente rilevabile a partire dall'anno 2001. A tale proposito, mentre si rinvia a quanto meglio precisato in successivo paragrafo della relazione, è intanto opportuno anticipare come questa Corte abbia tempestivamente avvisato, in sede di certificazione dei contratti relativi ai bienni economici 1998-1999 e 2000-2001, delle implicazioni finanziarie conseguenti al sistema di quantificazione troppo giocato sulle stime di eventuali risparmi di spesa o su recuperi di produttività. L'insufficiente realizzazione di tali obiettivi avrebbe dovuto bloccare l'applicazione delle misure previste in termini di miglioramenti retributivi. Il mancato adeguamento a quanto segnalato dalla Corte ha certamente influito sulla dinamica della spesa in sanità con conseguente travalicamneto dei limiti segnati per i fabbisogni annuali.

Intanto, per stare a dati recenti, è in atto la contestazione da parte delle Regioni al d.l. 402 del 2001 [conv. con legge 8.1.2002 n.1] relativo alla cosiddetta "emergenza infermieri" che con le promozioni previste schiude la possibilità di spese inattese i cui oneri sono decisamente respinti dal versante regionale.

La recente definizione dei livelli assistenziali a seguito del tavolo tecnico e dell'intesa espressa in Conferenza Stato-Regioni il 22 novembre scorso, recepito con DPCM 29 novembre 2001, potrà contribuire a meglio collegare prestazioni e costi per l'assistenza sanitaria, ma non varrà tuttavia ad eliminare le sollecitazioni ad una evoluzione in crescita della spesa la quale, oltre che in buona parte dipendente dal costo

---

[15] V. Sez. Autonomie, Del. 13.6.2001 n. 4: *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni – anno 1999 e stime 2000,* Parte III^, n. 5 e n. 6.

del personale, riceve forti spinte all'alimentazione dall'aumento del costo dei farmacie e dall'invecchiamento della popolazione.

Il d.l. 15 aprile 2002 n. 63 persegue l'obiettivo di contenimento della spesa sanitaria con l'intento di mitigare la sua forte incidenza sull'evoluzione dei conti pubblici; in aggiunta ad altre misure, dispone il taglio del 5% al prezzo di vendita al pubblico dei medicinali di cui all'art. 8, comma 10, lett. a della legge 531/'93 al fine di riportare sotto controllo l'evoluzione della spesa farmaceutica.

Quanto al personale, è utile ricordare come il relativo costo rappresenti la voce di maggior peso nella composizione della spesa sanitaria corrente [37,2% nel 2000], mentre proprio sugli anni 2000 e 2001 si addensano le maggiori preoccupazioni per gli intervenuti recenti accordi contrattuali non sostenuti da sicura copertura.

Non va poi sottovalutata l'influenza che la spesa ospedaliera esercita sul tasso di crescita del fabbisogno di parte corrente, rappresentando in media circa il 50% dei costi complessivi [v, *infra,* parag. 10.].

Intanto, proprio con riferimento agli anni 2000 e 2001, l'esito di un andamento non in linea con gli obiettivi e le maggiori esigenze finanziarie emerse nel settore hanno indotto le Regioni – in attuazione all'accordo dell'8 agosto - a intraprendere iniziative di contenimento e ad attivare la propria capacità impositiva per un complesso di misure, fra cui anche la reintroduzione di ticket, i cui effetti sono stimati "pari a poco meno di tre decimi di punto di PIL"[16] [v. Parte I^, parag. 5]

Si è trattato di interventi resi necessari in relazione a quanto disposto dall'art. 40 della finanziaria 2002 come contropartita alla rideterminazione pattizia dei fabbisogni 2000-2001,estesa agli anni 2002, 2003 e 2004 dal d.l. 63/'02 [art.4]. qualora non sia onorato l'impegno di copertura della propria quota da parte regionale.

Va sottolineato a riguardo che, mentre le Regioni hanno immediatamente fatto fronte ai propri impegni con le su indicate misure, la quota di copertura di competenza statale tarda a concretizzarsi, con rinvio e slittamento della liquidazione definitiva, messa in forse da incertezze sulla sua effettiva copertura e conseguente onere regionale per eventuale ricorso ad anticipazioni [v. Parte I^, parag. 5]

---

[16] In questi termini, *Relazione sull'andamento dell'economia 2001 e aggiornamento della previsioni per il 2002* – Ministero dell'economia e delle finanze, aprile 2002.

Per concludere, l'avviso di questa Corte è per il decisivo rilievo che, nei rapporti fra diversi livelli di governo, sempre più assumono le questioni relative alla corretta copertura dei maggiori oneri annualmente introdotti in ambito sanitario, in ordine ai quali diviene cruciale l'effetto che ne consegue in termini di distribuzione a carico dei bilanci dello Stato e delle Regioni, anche ai fini della necessaria coerenza con quanto disposto all'art. 27 della legge 468 del 1978 in applicazione dell'art. 81, 4° comma, cost. [v. Corte cost., sent. 8.6.1981 n. 92].

4. Segue: B) il PSN 2002-2004 e l'accordo sulle liste di attesa

Il Piano sanitario nazionale, approvato lo scorso 19 aprile dal Consiglio dei ministri e trasmesso alle commissioni parlamentari, ridisegna la sanità all'insegna di nuovi traguardi di qualità e appropriatezza che fanno leva su quattro linee strategiche: *i*) riorganizzazione della rete ospedaliera; *ii*) riduzione delle liste di attesa; *iii*) cure e servizi a domicilio per anziani e disabili; *iv*) formazione del personale sanitario.

In questo ambito svariati sono gli obiettivi del triennio, senza tuttavia un chiaro piano finanziario di fattibilità.

Il che vale in primo luogo per l'applicazione uniforme dei livelli essenziali di assistenza [Lea], entro i quali dovrebbe ora trovare collocazione la questione della corretta gestione delle liste di attesa, finalizzate a garantire priorità alle patologie più gravi e urgenti.

Per anziani e disabili tre percorsi che a vicenda si completano: assistenza il più possibile a domicilio; degenza riabilitativa e Centri diurni per anziani; avvio di uno studio per identificare la possibile copertura dei rischi di non autosufficienza.

Nel quadro di una prossima ridefinizione legislativa dell'accreditamento, l'obiettivo è intanto di far leva su qualità e tecnologia, applicando in sanità la normativa Iso 9000, con la creazione di un "servizio della qualità" in ogni azienda.

Quanto alla rete ospedaliera, l'idea è di trasformare i piccoli ospedali in "Centri distrettuali di salute", puntando su un numero limitato di "Centri di eccellenza" da creare e potenziare in accordo con Regioni e Comuni.

Altro aspetto da privilegiare è il potenziamento dei servizi di urgenza e emergenza, con la creazione di ambulatori di continuità assistenziale, evitando accessi impropri al pronto soccorso.

Infine formazione permanente e aggiornamento continuo per il personale nonché maggiore impegno per il "buon uso" dei farmaci e promozione di sani stili di vita, sono gli ulteriori passaggi alla volta di un quadro di sostanziale ridisegno della sanità.

A riguardo non sono mancate osservazioni da parte regionale per la ravvisata invadenza da parte del livello centrale in un ambito rimesso per costituzione alla loro competenza.

Da rilevare intanto come ben sette Piani sanitari regionali siano già in corsa con indicazioni strategiche non dissimili da quelle recate dall'iniziativa nazionale. Seppure con chiare differenze su alcuni aspetti strategici, puntano tutti su una sostenuta deospedalizzazione a favore di interventi sul territorio; riduzione quindi di posti letto per acuti con favore riservato a day hospital e day surgery [Campania, Lazio, Lombardia, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria], con accentuazione particolare sull'assistenza domiciliare [Umbria, Campania, Lazio, Lombardia]. Specifica l'attenzione alle liste di attesa [Lazio, Umbria], alla definizione di tetti per le prestazioni sia nel pubblico, sia nel privato [Campania], alla posizione centrale da riservare ai distretti [Campania, Lazio, Piemonte] anche nel quadro di una loro riduzione-sostituzione con "zone-distretto [Toscana], alla razionalizzazione dell'offerta sanitaria mediante la concentrazione delle funzioni di alta specialità [Toscana, Puglia]. Particolare il percorso strategico della Lombardia ove alle *asl* è riservato il ruolo di agenti acquirenti delle prestazioni, acquisibili alla pari sia dal settore pubblico – ove è prevista la trasformazione degli ospedali in fondazioni - sia dal mercato privato, con possibilità di prestazioni e servizi ulteriori rispetto ai Lea tramite l'attivazione di forme mutualistiche e fondi integrativi.

Ciò posto, va intanto osservato come siano specialmente le liste di attesa a suscitare numerosi distinguo da parte delle Regioni che paventano il grosso rischio che ne consegue in termini di aumento dei costi.

Va ricordato a riguardo che al 14 aprile 2002 risale l'accordo Governo-Regioni e Province autonome sulle modalità di accesso alle prestazioni diagnostiche e

terapeutiche nonché sugli indirizzi applicativi alle liste di attesa. Sulla base di tale accordo - propedeutico all'intesa sulla bozza di DPCM – le Regioni sono impegnate a definire entro il 31 maggio 2002 i criteri di priorità per l'accesso alle prestazioni, responsabilizzando medici prescrittori, nonchè direttori generali, direttori sanitari e dirigenti di struttura complessa della aziende sanitarie e ospedaliere con effetto sulla quota variabile di trattamento economico o sulla attribuzione della retribuzione di risultato.

Suscettibile di conseguenze finanziarie è anche l'impegno accollato alle Regioni di prevedere, in caso di urgenza, l'attribuzione di specifiche forme di incentivazione alle équipe sanitarie finalizzate alla riduzione delle liste di attesa oppure di fare ricorso a prestazioni libero professionali anche tramite appositi contratti a termine o di *service* con ambulatori o studi associati.

Resta l'ambiguità della clausola finale con la quale si esclude che dall'applicazione dell'accordo possano derivare oneri aggiuntivi rispetto al vincolo finanziario fissato nel precedente accordo dell'8 agosto 2001 [recepito con legge 405/'01]. In realtà, la riduzione dei tempi di erogazione delle prestazioni con l'aumento dell'offerta porta con sé anche un incremento di spesa, a fronte della quale improbabile è la possibilità di compensazione con eventuali risparmi, se è vero che il vincolo dei finanziamenti rispetto al fabbisogno 2001 già risultava travalicato – e non di poco - al momento dell'accordo e per cause diverse dalle liste di attesa.

Anche in questo caso, come già in altri segnalati da questa Corte, decisioni, pur di indubbio rispetto ed ispirate ad equità sociale, sono assunte dal livello centrale, con l'adesione del livello regionale, senza una attenta e puntuale riflessione sulla questione della loro copertura finanziaria e sul problema delle risorse. In questo metodo di azione si annidano tuttavia i maggiori rischi per la finanza pubblica.

5. La gestione dell'assistenza sanitaria e i disavanzi negli anni 1998 e 1999

Sulla sanità degli anni 1998 e 1999 si è riferito nella precedente relazione licenziata per il Parlamento e i Consigli regionali l'8 giugno dello scorso anno.

Merita tuttavia riportare qui di seguito i dati relativi al finanziamento e ai risultati delle gestioni con le modifiche emerse a seguito della definitiva determinazione e

assegnazione delle risorse relative a tali anni e della individuazione definitiva dei costi delle gestioni.

Da osservare che specialmente il dato di disavanzo 1998 si ridimensiona rispetto al disavanzo in precedenza indicato in 11.243 miliardi di lire.

La modificazione del metodo di calcolo seguito a partire da quest'anno da parte del Ministero della salute non consente tuttavia una reale e trasparente ricostruzione della copertura assegnata al fabbisogno, soprattutto non rende possibile distinguere quanto originariamente destinato ai livelli di assistenza e quanto a progetti specifici o rinveniente da altre assegnazioni o da maggiori entrate proprie. Tale aspetto induce forte preoccupazione per le diminuite possibilità di controllo e di veridicità dei dati, con rischio anche per le Regioni di non essere in grado di verificare le proprie spettanze o di misurare il grado di partecipazione nell'accollo del debito e della misura dello stesso.

Ciò posto, va innanzitutto notato come il complessivo importo di finanziamento attribuito ai livelli di assistenza sanitaria per l'anno 1998, originariamente previsto in 104.188 miliardi di lire, a seguito di successive variazioni è risultato consuntivamente pari a 107.428 miliardi, nella cui composizione figurano tuttavia 1.430 miliardi di risorse [al netto di 21 mld di residui utilizzati] vincolate a obiettivi di carattere prioritario, cioè per spese diverse da quelle per livelli di assistenza sanitaria. Un aspetto, questo, già rilevato lo scorso anno, del resto ricorrente ma che lascia per il '98 insoddisfatta l'esigenza di copertura originariamente dedicata a progetti AIDS, a borse di studio per medicina generale, a extracomunitari, veterinaria, hanseniani e altri obiettivi di rilievo nazionale.

A fronte dell'indicato importo di finanziamento, pur maggiorato delle indicate quote vincolate, la spesa per i livelli di assistenza è risultata pari a 116.102 miliardi, con un disavanzo che rispetto all'importo originario si ridurrebbe - secondo i dati del Ministero - di circa 2.500/3000 miliardi di lire dei quali non è dato riscontrare l'ulteriore titolo di finanziamento, né le informazioni da parte del Ministero offrono chiarimento a riguardo.

La seguente tabella ricostruisce la situazione gestionale dell'anno 1998 sulla base di stime e solo in parte recependo i dati del Ministero della salute senza tuttavia garantirne piena affidabilità in termini di effettivo disavanzo.

TAB 41/REG

SPESA E FINANZIAMENTO CORRENTE DEL SSN
RISULTATI FINALI DI GESTIONE
ANNO 1998

(in miliardi di lire)

REGIONI	SPESA/COSTI	FINANZIAMENTO			TOTALE	DISAVANZI (-) o AVANZI
		FSN	IRAP+ Add. IRPEF	ALTRO		
PIEMONTE	**9.168**	2.867	4.816	471	**8.153**	**-1.015**
VALLE D'AOSTA	***269***	*-13*	*144*	*122*	***253***	***-16***
LOMBARDIA	**18.220**	3.915	12.412	618	**16.945**	**-1.276**
PROV. BOLZANO	***1.222***	*7*	*619*	*233*	***859***	***-363***
PROV. TRENTO	***1.130***	*-2*	*581*	*495*	***1.074***	***-56***
VENETO	**9.571**	2.703	5.280	1.201	**9.184**	**-387**
FRIULI V.G.	***2.502***	*37*	*1.380*	*1.007*	***2.424***	***-78***
LIGURIA	**3.597**	1.699	1.480	416	**3.595**	**-2**
E. ROMAGNA	**8.833**	2.588	4.920	773	**8.281**	**-552**
TOSCANA	**7.277**	2.814	3.673	511	**6.998**	**-279**
UMBRIA	**1.692**	880	670	95	**1.645**	**-47**
MARCHE	**3.037**	901	1.601	296	**2.797**	**-239**
LAZIO	**10.840**	3.095	5.959	115	**9.169**	**-1.671**
ABRUZZO	**2.547**	1.291	915	181	**2.388**	**-159**
MOLISE	**614**	372	194	42	**608**	**-6**
CAMPANIA	**10.691**	6.195	3.211	202	**9.608**	**-1.083**
PUGLIA	**7.862**	4.652	2.112	833	**7.597**	**-265**
BASILICATA	**1.099**	604	340	143	**1.086**	**-13**
CALABRIA	**3.712**	2.280	987	175	**3.441**	**-271**
SICILIA	***9.140***	*1.982*	*2.704*	*3.787*	***8.473***	***-667***
SARDEGNA	***3.078***	*897*	*1.040*	*911*	***2.849***	***-229***
TOTALE GENERALE	**116.102**	**39.765**	**55.037**	**12.626**	**107.428**	
TOTALE DISAVANZI						**-8.674**

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

I suesposti dati mostrano un disavanzo complessivo pari a 8.674 miliardi. A fronte di una spesa di 116.102 miliardi, rimasta sostanzialmente invariata rispetto alle stime, sono le entrate a incidere sul risultato di disavanzo grazie ad un incremento di quasi 3.000 miliardi sui quali non è stata possibile una esatta ricostruzione. Probabile un aumento di entrate proprie, le quali peraltro possono essere stimate in non più di 800-900 miliardi. Altrettanto per maggiori partecipazioni delle Regioni a statuto speciale le quali peraltro valgono ad aumentare il disavanzo che, a differenza di quanto indicato dalla Salute [7.398 mld], questa Corte valuta in 8.673 miliardi ma con salvezza e riserva di ulteriori approfondimenti per avere chiarezza su un ammontare di entrate retrospettivamente cresciute per rilevanti importi.

Meno vistoso il differenziale sul 1999, che riduce il disavanzo da 9.185 miliardi a 8.969 miliardi, in virtù di maggiori acquisizioni di entrate delle quali non è consentito scrutare la composizione. Da dire tuttavia che la spesa mantiene ferma l'originaria stima con un leggero aumento per un ammontare pari complessivamente a 122.864 miliardi.

La tabella seguente espone la ricostruzione di costi, finanziamenti e disavanzi relativamente all'anno 1999.

TAB 42/REG

SPESA E FINANZIAMENTO CORRENTE DEL SSN
RISULTATI FINALI DI GESTIONE
ANNO 1999

(in miliardi di lire)

REGIONI	SPESA/COSTI	FINANZIAMENTO			TOTALE	DISAVANZI (-) o AVANZI
		FSN	IRAP+ Add. IRPEF	ALTRO		
PIEMONTE	**9.526**	4.939	3.512	771	**9.222**	**-304**
VALLE D' AOSTA	***297***	*-10*	*103*	*166*	***260***	***-37***
LOMBARDIA	**19.446**	8.168	9.292	1.176	**18.636**	**-811**
PROV. BOLZANO	***1.313***	*8*	*559*	*130*	***697***	***-616***
PROV. TRENTO	***1.195***	*-12*	*509*	*583*	***1.080***	***-115***
VENETO	**9.932**	5.017	3.605	617	**9.239**	**-693**
FRIULI V.G.	***2.666***	*41*	*937*	*1.542*	***2.521***	***-145***
LIGURIA	**3.792**	2.484	1.056	110	**3.650**	**-143**
E. ROMAGNA	**9.324**	4.632	3.508	780	**8.919**	**-404**
TOSCANA	**7.730**	4.598	2.516	53	**7.168**	**-562**
UMBRIA	**1.790**	1.201	505	14	**1.720**	**-70**
MARCHE	**3.268**	1.781	966	69	**2.816**	**-452**
LAZIO	**11.489**	5.318	4.508	132	**9.958**	**-1.531**
ABRUZZO	**2.928**	1.764	677	221	**2.661**	**-267**
MOLISE	**660**	489	142	42	**672**	**13**
CAMPANIA	**11.200**	7.946	2.239	281	**10.466**	**-734**
PUGLIA	**8.394**	5.748	1.534	293	**7.575**	**-819**
BASILICATA	**1.105**	802	238	28	**1.067**	**-38**
CALABRIA	**3.913**	2.779	788	126	**3.692**	**-221**
SICILIA	***9.630***	*3.180*	*2.002*	*3.726*	***8.908***	***-723***
SARDEGNA	***3.265***	*1.305*	*800*	*875*	***2.980***	***-285***
TOTALE GENERALE	**122.864**	**62.178**	**39.993**	**11.736**	**113.907**	
SALDO ALGEBRICO						**-8.957**
TOTALE DISAVANZI						**-8.969**

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

A proposito dei suesposti dati va chiarito come il finanziamento pari a 113.907 miliardi sia anche qui comprensivo di quote vincolate per finalità specifiche differenti dai livelli di assistenza, per garantire i quali la spesa è stata di 122.864 miliardi, con un deficit pari a oltre 8.969 miliardi.

Da dire poi che il miglioramento del saldo '99 è anche da ascrivere alla intervenuta integrazione di 4.950 miliardi disposta in assestamento '99 cui ha fatto seguito la delibera CIPE 10 febbraio 2000, che è valsa a correggere il finanziamento originario.

I suesposti dati mettono in chiaro il consistente tasso di crescita della spesa sanitaria di parte corrente. Rispetto al 1998, quella rilevata per l'anno '99 espone un incremento pari al 5,8% [+ 6.763 mld], mentre di 6.265 miliardi [+ 5,7%] è lo scostamento del 1998 rispetto al 1997.

Va poi tenuto conto che nel finanziamento complessivo degli anni '98 e '99 figurano, come già detto, risorse destinate ad obiettivi vincolati che restano da realizzare e in certo modo continuano a pesare in termini di esigenza di copertura.

6. Entrate, uscite e disavanzi negli anni 2000 e 2001

Il fabbisogno previsto per l'anno 2000 ammontava originariamente a 117.000 miliardi di lire. L'accordo Governo-Regioni del 3 agosto 2000 ne ha disposto l'integrazione per 6.860 miliardi, portando il finanziamento a circa 124.000 miliardi, dei quali 121.647 miliardi per i livelli essenziali di assistenza, 220 miliardi all'ospedale Bambin Gesù, 378 miliardi ad altri enti del SSN, 2.036 miliardi per obiettivi vincolati [inclusi 242 miliardi di residui utilizzati nell'anno].

Va ricordato che, con il successivo accordo Governo-Regioni dell'8 agosto 2001, parte di tale disavanzo è stato assunto a carico del bilancio dello Stato in relazione a decisioni di spesa riconosciute riferibili al livello centrale per 2.700 miliardi, a fronte tuttavia di un saldo passivo che sino ad allora era stimato in 7.600 miliardi, inferiore a quello successivamente rideterminato e pari a 10.001 miliardi.

Il Governo peraltro solo di recente ha assunto le iniziative necessarie per l'assegnazione di tale quota di ripiano alle Regioni tramite un emendamento al d.l. 63/2002[17].

La seguente tabella espone l'importo dei finanziamenti rideterminati a seguito dell'evoluzione della gestione dell'anno e di ulteriori provvedimenti CIPE, a fronte dei quali è l'importo delle spese comprensive della mobilità e, per differenza, l'esito delle gestioni con disavanzo pari a 10.001 miliardi di lire.

Specialmente da riscontrare è il dato della Campania che, a fronte delle assegnazioni per assistenza sanitaria, ha utilizzato diversamente 717 miliardi, in virtù della disposizione recata in finanziaria 2001 [art 83] che definisce libere le entrate per la sanità. In tal modo il disavanzo è ulteriormente cresciuto attestandosi a 2.198 miliardi di lire.

[17] L'emendamento prevede la totale erogazione dei 2.700 miliardi, ma limita l'assegnazione per l'integrazione 2001 a ¼ delle spettanze regionali.

TAB 43/REG

SPESA E FINANZIAMENTO CORRENTE DEL SSN
RISULTATI FINALI DI GESTIONE
ANNO 2000

(in miliardi di lire)

REGIONI	SPESA/COSTI (*)	FINANZIAMENTO				TOTALE	DISAVANZI (-) o AVANZI
		FSN (**)	IRAP+ Add. IRPEF	INTEGRAZIONE ACCORDO AGOSTO 2000	ALTRO		
PIEMONTE	10.731	3.774	5.490	-43	465	9.686	-1.045
VALLE D'AOSTA	*325*	*-14*	*175*	*128*	*12*	*301*	*-24*
LOMBARDIA	20.786	4.866	14.395	24	842	20.127	-659
PROV. BOLZANO	*1.423*	*7*	*704*	*-96*	*57*	*672*	*-752*
PROV. TRENTO	*1.197*	*-5*	*664*	*492*	*58*	*1.209*	*12*
VENETO	10.904	3.686	5.827	40	646	10.198	-706
FRIULI V.G.	*2.775*	*37*	*1.594*	*950*	*148*	*2.729*	*-46*
LIGURIA	4.194	2.261	1.641	-19	142	4.026	-168
E. ROMAGNA	9.888	3.404	5.662	-8	556	9.614	-275
TOSCANA	8.441	3.775	4.092	-5	406	8.268	-173
UMBRIA	1.991	1.131	751	-12	88	1.958	-33
MARCHE	3.470	1.531	1.527	-84	159	3.134	-336
LAZIO	13.003	4.032	6.752	103	319	11.205	-1.797
ABRUZZO	3.083	1.705	974	132	89	2.900	-183
MOLISE	711	478	205	-10	19	691	-20
CAMPANIA	12.745	7.931	3.052	-606	170	10.547	-2.198
PUGLIA	8.797	5.709	2.193	-48	193	8.047	-749
BASILICATA	1.372	783	352	128	36	1.299	-73
CALABRIA	4.375	2.944	944	15	67	3.970	-405
SICILIA	*10.143*	*2.690*	*2.750*	*4.534*	*180*	*10.155*	*12*
SARDEGNA	*3.649*	*1.159*	*1.088*	*951*	*92*	*3.291*	*-359*
TOTALE GENERALE	134.003	51.884	60.833	6.565	4.744	124.027	
SALDO ALGEBRICO							-9.977
TOTALE DISAVANZI							-10.001

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute; dati stimati

(*) Importo al netto di 181 miliardi per residui dell'anno non erogati

(**) al netto dell'Ospedale Bambin Gesù

I dati esposti nella tabella precedente, posti a confronto con quelli del finanziamento originario [v. TAB 45/REG, Relazione dello scorso anno] mostrano un assorbimento nel FSN di risorse in precedenza vincolati a obiettivi prioritari. Tale incremento di entrate proprie hanno consentito di mitigare l'effetto della forte crescita della spesa corrente. La quale pari a 134.003 miliardi di lire [69.206,71 milioni €], nell'anno 2000, supera di ben 11.139 miliardi quella registrata nel '99 con una crescita percentuale del 9,0%.

Il disavanzo dell'anno ascende a 10.001 miliardi di lire.

Da rilevare tuttavia l'utilizzazione, per la copertura dei livelli essenziali, del finanziamento vincolato a speciali progetti, per la realizzazione dei quali permane l'esigenza di ulteriore reperimento di risorse.

Per quanto riguarda l'anno 2001, il fabbisogno originario pari a 124.000 miliardi è stato rideterminato, con l'accordo 3 agosto 2000 e con le disposizioni della finanziaria 2001, in 130.843 miliardi di lire [67.574,77 milioni €] al netto di 300 miliardi da assegnare con l'assestamento del bilancio 2001. A valere su tali complessive disponibilità di parte corrente, la destinazione ha disaggregato le seguenti specifiche finalizzazioni: a) 128.235 miliardi di lire [66.008,35 milioni €] per i livelli di assistenza, di cui *229* miliardi all'ospedale Bambino Gesù, *197* miliardi alla Croce Rossa, *228* miliardi agli Istituti zooprofilattici sperimentali; b) 2.608 miliardi, accantonati in attesa di proposte da parte del Ministero della salute.

Con il successivo accordo Governo-Regioni dell'8 agosto 2001 il fabbisogno 2001 è stato ulteriormente integrato di 6.608 miliardi [3.412,75 milioni di €] i quali tuttavia, pur figurando in finanziaria 2002 [TAB C], non sono stati ancora erogati alle Regioni seppure provvisoriamente ripartiti e oggetto di emendamento al d.l. 63/2002, con proposta di assegnazione peraltro per solo un quarto di quanto spettante.

La seguente tabella espone l'importo dei finanziamenti sulla base di una rideterminazione che tiene conto delle spettanze regionali cui il Governo deve tenere fede. Nondimeno, considerati gli incerti sviluppi di un contenzioso in ordine alla puntuale applicazione e interpretazione dei termini dell'accordo dell'8 agosto, si è ravvisata l'utilità di ricostruire la gestione 2001 con separato riferimento alla spesa sostenuta nell'anno, ai finanziamenti rinvenienti dall'accordo del 3 agosto 2000 e dalla

finanziaria 2001, all'integrazione disposta con il successivo accordo 8 agosto 2001, ai disavanzi calcolati al lordo e al netto dell'integrazione da ultimo disposta dei 6.608 miliardi.

Va altresì osservato che notizie pervenute in corso di approvazione della relazione sembrano confermare disavanzi forse maggiori di quelli riportati nella tabella che segue. Così per la Campania il cui disavanzo, sulla base di verifiche ancora in corso alla data 30 maggio 2002, sembrerebbe collocarsi a 798 miliardi, invece che a 348 miliardi.

Sulla base delle ultime verifiche la Liguria ha precisato un lieve aumento del disavanzo che passa da 2 miliardi a 3,93 miliardi

TAB 44/REG

SPESA E FINANZIAMENTO CORRENTE DEL SSN
RISULTATI FINALI DI GESTIONE
ANNO 2001

(in miliardi di lire)

REGIONI	SPESA/COSTI	FINANZIAMENTO					DISAVANZI	
		FINANZIAMENTO DELL'ANNO			INTEGRAZIONE accordo agosto 2001 (*)	TOTALE GENERALE		
		Finanziamento accordo 3 agosto 2000 e finanziaria 2001	*Residuo non erogato FSN*	SUB TOTALE			CON INTEGRAZIONE	SENZA INTEGRAZIONE
	1			2	3	4 = 2 + 3	5 = 4 - 1	6 = 2 - 1
PIEMONTE	11.068	10.012	80	10.092	574	10.666	-402	-976
VALLE D' AOSTA	*323*	*276*	*2*	*278*	*0*	*278*	*-44*	-44
LOMBARDIA	21.947	20.097	161	20.258	1.149	21.407	-540	-1.689
PROV. BOLZANO	*1.007*	*984*	*8*	*992*	*0*	*992*	*-15*	-15
PROV. TRENTO	*1.046*	*1.038*	*8*	*1.046*	*0*	*1.046*	*-0*	0
VENETO	11.130	9.977	80	10.057	567	10.624	-506	-1.073
FRIULI V.G.	*2.944*	*2.813*	*23*	*2.836*	*0*	*2.836*	*-108*	-108
LIGURIA	4.684	4.411	35	4.446	236	4.682	-2	-238
E. ROMAGNA	10.138	9.419	75	9.494	542	10.036	-101	-643
TOSCANA	8.899	8.352	67	8.419	480	8.899	-0	-480
UMBRIA	2.091	1.963	16	1.979	112	2.091	-0	-112
MARCHE	3.807	3.336	27	3.363	192	3.554	-253	-445
LAZIO	13.821	11.384	91	11.475	644	12.119	-1.701	-2.345
ABRUZZO	3.084	2.894	23	2.917	166	3.084	-0	-166
MOLISE	891	758	10	768	43	811	-80	-123
CAMPANIA	13.409	12.321	99	12.420	641	13.060	-348	-989
PUGLIA (1)	9.576	8.703	70	8.773	452	9.225	-351	-803
BASILICATA	1.419	1.334	11	1.345	74	1.419	-0	-74
CALABRIA	5.025	4.452	36	4.488	241	4.729	-296	-538
SICILIA	*12.029*	*11.021*	*88*	*11.109*	*353*	*11.462*	*-567*	-920
SARDEGNA	*4.052*	*3.561*	*28*	*3.589*	*0*	*3.730*	*-322*	-462
TOTALE GENERALE	142.389	129.106	1.037	130.143	6.608	136.751		
TOTALE DISAVANZI							-5.638	-12.246

FONTI: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute; per i disavanzi: esito istruttorie Regioni; per il finanziamento: i dati di spesa sono stimati da Corte dei conti.

(*) Al netto di ulteriore integrazione di 549,5 miliardi a carico RSS.

(1) incluso disavanzo due IRCCS pubblici (38 miliardi)

La precedente tabella espone, in esito alla gestione dell'anno 2001, una spesa complessiva pari a 142.389 miliardi con incremento del 6,2% rispetto al 2000. Il finanziamento utilizzato per i livelli di assistenza si è attestato a 130.143 miliardi al netto della integrazione di 6.608 miliardi ancora da erogare in attuazione dell'accordo 8 agosto 2001. Il disavanzo calcolato al lordo e al netto della su indicata integrazione si attesta rispettivamente a 5.638 miliardi oppure a 12.246 miliardi.

La media del quadriennio [1998-2001] mostra una crescita annua di 8.138 miliardi, pari a un tasso medio del 6,7%. Il 2000 ha segnato il picco più elevato con l'aumento del 9,1% sull'anno precedente. Da notare tuttavia come l'evoluzione del tasso di crescita alterni miglioramenti a peggioramenti. Così per il quadriennio in questione, ove si rincorrono le seguenti percentuali di crescita a partire dal '98: +5,7%, +5,8%, +9,0%, +6,2%.

Particolare segnalazione meritano poi alcune realtà territoriali la cui spesa sanitaria elevata non sempre si coniuga con analogo andamento nei tassi di crescita.

Rispetto al dato nazionale del 6,7%, mostrano nel quadriennio 1998-2001 un tasso superiore: Lazio [+7,0%] e Lombardia [6,9%], mentre migliorano il dato nazionale, riferito al quadriennio, Campania [+6,3%], Veneto [6,1%] e specialmente l'Emilia Romagna [+4,8%]. Quest'ultima Regione ha avviato, in particolare, un percorso virtuoso nel quadriennio con il traguardo nel 2001 di una crescita di spesa corrente sanitaria di appena il +2,4%.

Quanto alla Lombardia i dati dei quattro anni dimostrano l'attivazione di una strategia di contenimento che, da una crescita pari a +6,7% nel 1999, ha realizzato nel 2001 un +5,6%, migliore rispetto allo stesso risultato nazionale dell'anno [+6,2%]. Da ricordare a riguardo che, a partire del 1997, la Regione, nel dettare le linee generali di riordino della rete ospedaliera, aveva consentito altresì la piena parità pubblico-privato di fronte alle condizioni di accreditamento e senza applicazione di abbattimenti tariffari in caso di prestazioni eccedenti. Con l'anno 1999 inizia la strategia di contenimento, con criteri di qualità per gli accreditamenti e per la definizione dei rapporti asl-accreditati in tema di appropriatezza e percorsi di cura, tramite uno specifico schema-tipo di contratto. Inoltre dal 2001 vige il tetto di spesa ospedaliera pubblica-privata con tagli orizzontali in ipotesi di superamento. L'esito del 2001 sembra dare ragione ai

recenti provvedimenti adottati dalla Regione, il cui obiettivo è ora quello di coniugare i successi ottenuti in tema di "tempi di attesa" in sanità con altrettanto necessario traguardo in termini di spesa e disavanzi annuali.

L'Emilia Romagna ha puntato con successo, sin dall'anno '98, su appropriatezza, accreditamento, tetti predefiniti di spesa e prestazioni coniugate a meccanismi di penalizzazione mediante riduzione proporzionale delle tariffe al superamento dei tetti. Lo stretto controllo da parte regionale all'evoluzione della spesa e l'attenzione posta al miglioramento della qualità con riduzione di ricoveri inappropriati ha consentito un percorso virtuoso collocando i risultati regionali di fine 2001 fra i migliori in termini di contenimento della spesa sanitaria mitigandone l'evoluzione [+2,4%].

Ciò detto a riguardo di due significative strategie di politica sanitaria, il quadro generale consente ulteriori osservazioni in termini di disavanzo.

L'anno 2001 segna l'ulteriore travalicamento di 5.638 miliardi oltre l'integrazione di fabbisogno promessa dal Governo per 6.608 miliardi, ma tutt'ora da erogare [v. a riguardo, *retro*, parag. 2 e Parte I^, parag. 4.1]. Non migliore come già detto il risultato 2000. Al netto della integrazione dei 6.608 miliardi, i disavanzi 2000 e 2001 avrebbero toccato oltre 22.000 miliardi. I risultati confermano la stima della Corte dei conti anticipata nella relazione sulla finanza regionale resa nel giugno dello scorso anno[18], prima quindi che intervenisse l'accordo di agosto 2001 e offrono un quadro preoccupante in termini di congruità delle stime previsionali dei fabbisogni annuali reiteramente sottostimati. Nel quadriennio 1998-2001, al netto dell'integrazione dei 6.608 miliardi, il deficit totale si attesta a quasi 40.000 miliardi [39.889 mld] pari ad una media annuale di circa 10.000 miliardi.

Differenti le situazioni con riferimento alle varie realtà regionali. La maggiore preoccupazione è per il Lazio che malgrado la integrazione di 644 miliardi dell'accordo di agosto, espone nel 2001 un ulteriore disavanzo di 1.701 miliardi. Da dire poi che il Lazio, con speciale riguardo alla situazione del Policlinico universitario, riceve dal bilancio dello Stato altri 700 miliardi per gli anni 2000 e 2001 che, a stare all'emendamento al d.l. 63/2002, dovrebbe essere integralmente erogato e non solo in

[18] Corte dei conti, Sez. Autonomie, Del. 13.6.2001 n. 4: *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni, anno 1999 e stime 2000.*

acconto. Resta elevato anche il disavanzo della Lombardia [540 mld] malgrado l'integrazione di 1.149 miliardi. Anche Veneto e Sicilia si attestano sui 500 miliardi di deficit [506 e 567 mld].

In conclusione, va pure osservato come sulla spesa sanitaria, due siano i capitoli di spesa che maggiormente mettono a rischio i risultati.

Il primo riguarda la spesa del personale [costo del personale e costo del lavoro] e la forte spinta alla crescita in conseguenza di un sistema di contrattazione collettiva che non consente di indicare con precisione la copertura dei costi con riferimento ai bilanci delle aziende e/o delle Regioni che dovrebbero poi sostenerli. La situazione, seppure riferibile ad altre realtà decentrate, è particolarmente grave per la sanità dove il personale pesa finanziariamente per il 37% della spesa corrente complessiva [riferimento anno 2000]. Le integrazioni al fabbisogno per l'assistenza sanitaria di recente disposte hanno trovato buon gioco nella responsabilità del Governo assunte a fronte degli effetti di CCNL risultati senza sufficiente copertura[19].

Altro rischio per la tenuta dei fabbisogni sanitari è nella crescita della spesa farmaceutica. Da dire a riguardo che il nostro paese, fra quelli europei, registra il maggiore incremento dei consumi farmaceutici con la conseguenza di forte crescita annuale nella spesa relativa che, nel 2001, ha segnato il record di +34,2% rispetto al 2000 anche a causa dello spostamento dall'acquisto privato all'erogazione da parte del servizio pubblico reso vantaggioso a seguito dell'eliminazione dei ticket.

Su tali aspetti occorre la massima attenzione, considerata la percentuale di composizione di tali voci di spesa su quella complessiva [50%].

7. il ripiano dei disavanzi sino all'anno 2001. Ripartizione a carico dello Stato e delle Regioni

La questione dei disavanzi e le esigenze di ripiano che tutt'ora permangono sulla base della sin qui definita ripartizione del debito sanità fra Stato e Regioni trova descrizione nella seguente tabella. Il riferimento è, innanzitutto, a quanto disposto con il dl. 450/'98, convertito con la legge 26 febbraio 1999 n. 39 e al d.l. 411/'99, convertito con la legge 22 dicembre 1999 n. 498, con riferimento agli anni 1995-1997. Inoltre la

[19] V, a riguardo, Corte dei conti, Sez. riun. 19.1.2000 n.1; 1.3.1999 n. 14; 10.2.2000 n.3; 16.2.2000 n.4.

finanziaria 2000 ha previsto ulteriore copertura sino all'anno '98 di ulteriori 13.000 miliardi, ripartiti in tre anni. Con l'accordo Governo–Regioni del 3 agosto 2000 il ripiano a carico del bilancio Stato viene aumentato di 3.000 miliardi e ammonta perciò a 16.000 miliardi a copertura dei disavanzi 1995-1999 [5.304 mld] e del residuo debito sino al 1994 [1.696 mld].

In attuazione a tale accordo, il decreto legge 19 febbraio 2001 n. 17 [conv. con legge 28.3.2001 n. 129] ha disposto che la relativa erogazione a favore delle Regioni avvenga in tre distinte *tranche* con cadenza negli anni 2001, 2002 e 2003 e rispettivamente pari a 7.000 miliardi, 6.000 miliardi e 3.000 miliardi.

Ulteriori ripiani sono disposti con l'accordo dell'8 agosto 2001: 2.700 miliardi a fronte del disavanzo dell'anno 2000; e una integrazione di 6.608 miliardi per l'anno 2001 la quale, ad esercizio ormai scaduto assume più la configurazione di ripiano che non quella di integrazione.

La seguente tabella riporta i dati relativi al residuo disavanzo *ante* 1994, definito con decreto del Tesoro in attuazione all'art. 1, d.l. 17/'01, nonché i disavanzi prodotti nel corso della cosiddette "nuove gestioni" sino al 2001. A fronte dei quali sono gli importi dei ripiani disposti a carico del bilancio Stato, ivi compresi, tanto il ripiano relativo all'anno 2000 ancora da erogare [2.700 mld-lire] che l'integrazione per il 2001 pari a 6.608 miliardi. Va segnalato che l'emendamento governativo al d.l. 63/'02 prevede l'erogazione totale dei 2.700 miliardi e un acconto pari a un quarto di quanto spettante per i 6.608 miliardi relativi al 2001.

TAB 45/REG

DEBITO PREGRESSO - RIPARTIZIONE STATO/REGIONI

(in miliardi di lire)

REGIONI	DISAVANZI					RIPIANI							*RIPIANO A CARICO delle REGIONI*
	Disavanzi fino al 31.12.1994	Disavanzi '95 - '97	Disavanzi '98 - '99	Disavanzi '00 - '01 *	TOTALE DISAVANZI	L. 39/'99 e L. 498/'99	Accordo 3 agosto 2000 e d.l. 17/2001			Accordo 8 agosto 2001		TOTALE RIPIANI	
							1^ tranche anno 2001 acconto	2^ tranche anno 2002 stima (*)	3^ tranche anno 2003 stima (*)	Ripiano	Integrazione		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	*13 = 5 - 12*
Piemonte	0	-887	-1.318	-2.021	**-4.226**	350	423	363	181	230	574	**2.121**	*-2.105*
Val d'Aosta	*0*	*-149*	*-53*	*-69*	*-271*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*-271*
Lombardia	-229	-2.588	-2.086	-2.348	**-7.252**	969	917	786	393	462	1.149	**4.676**	*-2.576*
P.A. Bolzano	*0*	*-635*	*-979*	*-767*	*-2.381*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*-2.381*
P.A. Trento	*0*	*-407*	*-171*	*12*	*-565*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*-565*
Veneto	-243	-946	-1.080	-1.779	**-4.048**	432	556	477	238	229	567	**2.499**	*-1.549*
Friuli Venezia Giulia	*-28*	*-258*	*-223*	*-154*	*-663*	*38*	*11*	*9*	*5*	*0*	*0*	*63*	*-600*
Liguria	-256	-812	-145	-406	**-1.618**	265	285	244	122	93	236	**1.245**	*-373*
Emilia Romagna	-586	-2.284	-957	-918	**-4.745**	742	720	617	309	215	542	**3.145**	*-1.600*
Toscana	-317	-888	-841	-654	**-2.699**	444	436	374	187	189	480	**2.110**	*-590*
Umbria	-26	-33	-117	-145	**-321**	58	69	59	30	44	112	**372**	*50*
Marche	-103	-583	-691	-781	**-2.158**	238	202	173	87	76	192	**968**	*-1.190*
Lazio	-1.026	-3.376	-3.202	-4.143	**-11.747**	1.113	1.210	1.037	519	264	644	**4.787**	*-6.960*
Abruzzo	-3	-151	-426	-350	**-929**	104	118	101	51	67	166	**607**	*-323*
Molise	-9	8	-6	-142	**-149**	17	29	25	12	17	43	**143**	*-6*
Campania	-651	-702	-1.817	-3.187	**-6.357**	496	743	637	318	279	641	**3.114**	*-3.243*
Puglia	-507	-250	-1.084	-1.552	**-3.394**	227	521	447	223	197	452	**2.067**	*-1.327*
Basilicata	0	42	-50	-147	**-155**	10	43	37	18	32	74	**214**	*59*
Calabria	-211	-207	-492	-943	**-1.853**	155	279	239	120	102	241	**1.136**	*-717*
Sicilia	*-271*	*37*	*-1.390*	*-909*	*-2.532*	*142*	*272*	*233*	*117*	*146*	*353*	*1.263*	*-1.269*
Sardegna	*-57*	*-602*	*-514*	*-821*	*-1.994*	*200*	*166*	*142*	*71*	*58*	*140*	*777*	*-1.217*
TOTALE	**-4.523**	**-15.758**	**-17.642**	**-22.247**	**-60.170**	**6.000**	**7.000**	**6.000**	**3.000**	**2.700**	**6.606**	**31.306**	**-28.752**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute per i disavanzi

* Dati stimati

La suesposta tabella mostra come alla fine del 1999 il totale disavanzi era pari a 37.923 miliardi di lire, rispetto ai quali i ripiani a carico del bilancio Stato sono stati definiti in complessivi 22.000 miliardi, quelli a carico delle Regioni in 15.923 miliardi, che vi hanno per buona parte fatto fronte con ricorso a ulteriore indebitamento, in virtù delle reiterate deroghe che la legislazione nazionale ha consentito ai limiti quantitativi e qualitativi vigenti.

A fine 2001 l'evoluzione del fabbisogno ha determinato ulteriori disavanzi per 22.247 miliardi alla cui copertura dovrebbe provvedere il bilancio dello Stato per 9.308 miliardi [2.700 per il 2000 e 6.608 per il 2001]. Quanto alle Regioni la legge 405/'01, di conversione del d.l. 347/'01, nel recepire i termini dell'accordo dell'8 agosto, al fine di assicurare la copertura della quota di disavanzo relativa all'anno 2000 di pertinenza regionale, ha nuovamente autorizzato la contrazione di mutui in deroga alle limitazioni di legge vigenti

A tale proposito la Corte ulteriormente segnala il grave rischio che per la stabilità della finanza regionale rappresenta la violazione del principio che vuole finanziata con mutui e/o altre forme di indebitamento solo la spesa per investimenti. Si tratta di una regola che, fissata per le Regioni sin dalla legge di contabilità 281 del 1970, è stata ribadita dalla 335 del 1976 e mantenuta salda nella nuova formulazione dell'art. 23 del d.lgs. 76/2000. Un principio, che con la riforma del Tit. V della seconda parte della Costituzione, assurge a valore di rango costituzionale secondo il nuovo testo dell'art. 119, ove è stabilito che le Regioni "possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento".

Tanto più, tale principio esigeva di essere osservato da una legge [405/'01] successiva all'entrata in vigore del nuovo testo costituzionale e a fronte dell'elevato importo di indebitamento autorizzato in deroga.

Per quanto riguarda poi il disavanzo 2001, la ripartizione dell'onere di copertura è stata risolta con una integrazione al fabbisogno per 6.608 miliardi oltre ad una integrazione di partecipazione da parte delle RSS. Per quanto riguarda il restante importo, sono le Regioni a doversene fare carico tramite adeguata normativa intesa alla introduzione cumulativa o alternativa di compartecipazione alla spesa sanitaria, al ricorso a misure fiscali o ad altri provvedimenti idonei a contenere la spesa.

Hanno adottato misure fiscali associate a partecipazione alla spesa: Piemonte, Lombardia, Veneto, Lazio, Marche, Puglia. Le manovre fiscali si concentrano soprattutto sull'IRPEF, ma non disdegnano ritocchi all'IRAP.

A privilegiare esclusivamente l'introduzione di ticket o forme di compartecipazione misurate su *delisting,* senza ricorso alla fiscalità, sono specialmente le Regioni che meno risentono nel 2001 il problema dei *deficit* in sanità: Liguria, Toscana, Umbria, cui si affiancano seppure con disavanzi da ripianare Calabria e Emilia Romagna, che scelgono anch'esse, rispettivamente, ticket in quota fissa e sistema *delisting.*

Resta infine la soluzione dell'indebitamento cui hanno fatto ricorso diverse Regioni avvalendosi della deroga concessa dalla legge 405.

8. La spesa sanitaria di parte corrente. Analisi per categorie economiche

La seguente tabella ricostruisce, per ciascuno degli anni compresi nel periodo 1998-2000 [2001 per la farmaceutica], gli andamenti di spesa con riguardo, sia all'importo complessivo sia alla disaggregazione per categorie di spesa, sulla base dei dati tratti per la quasi totalità dai conti economici delle aziende, con eccezione per la Provincia autonoma di Bolzano e per la Regione Sicilia che adottano tuttora contabilità finanziaria.

Come riscontrato nel precedente paragrafo, il volume globale della spesa sanitaria nazionale di parte corrente segna nel 2000 un aumento pari al 9,0%, e prosegue la crescita anche nell'anno successivo seppure ad un tasso inferiore [+ 6,2%; v. *retro,* parag. 6].

I dati che seguono consentono di evidenziare le voci economiche che maggiormente pesano nella totale composizione.

TAB 46/REG

COSTO DELL'ASSISTENZA SANITARIA
ANNI 1998 - 2000

(in milioni in lire)

	A	y	A	x	y	A	x	y
CLASSIFICAZIONE ECONOMICA	**1998**	**%**	**1999**	**%**	**%**	**2000**	**%**	**%**
PERSONALE	45.231.165	38,85	46.091.444	1,90	37,57	49.790.169	8,02	37,16
BENI E SERVIZI	24.503.953	21,05	26.362.121	7,58	21,49	30.094.703	14,16	22,46
MEDICINA DI BASE	6.697.129	5,75	6.641.657	-0,83	5,41	8.092.033	21,84	6,04
FARMACEUTICA	13.473.898	11,57	14.780.811	9,70	12,05	16.746.657	13,30	12,50
OSPEDALIERA CONVENZIONATA	14.404.560	12,37	14.590.638	1,29	11,89	15.304.812	4,89	11,42
SPECIALISTICA INTERNA	883.594	0,76	1.534.149	73,63	1,25	1.034.793	-32,55	0,77
SPECIALISTICA ESTERNA	2.727.170	2,34	3.255.465	19,37	2,65	3.603.014	10,68	2,69
ALTRE PRESTAZIONI	8.388.243	7,21	9.244.054	10,20	7,54	8.832.860	-4,45	6,59
ONERI FINANZIARI	100.574	0,09	171.128	70,15	0,14	439.446	156,79	0,33
VOCI ECONOMICHE						64.790		0,05
TOTALE	**116.410.286**	**100,0**	**122.671.467**	**5,4**	**100,00**	**134.003.276**	**9,2**	**100,00**

FONTE: Ministero della salute. Per il 98 e 99 i dati sono tratti in parte da RND e in parte dal conto economico delle aziende; per il 2000 da conti economici tranne per la P.A. di Bolzano e la Regione Sicilia che adottano contabilità finanziarie.

LEGENDA:

A - valore assoluto

x - percentuale di scostamento rispetto all' esercizio precedente

y - percentuale rispetto al totale dell' esercizio

Da notare come, negli ultimi due anni considerati, quasi tutte le grandi voci di spesa evidenzino un *trend* costante di incremento. Particolare la crescita 2000 della voce relativa alla medicina di base, influenzata dagli effetti della recente convenzione di medicina generale.

Ugualmente da segnalare, specie per l'anno 2000, la crescita del costo del personale [+ 8,0%], quella per beni e servizi [+ 14,2%] e la farmaceutica che, all'aumento già considerevole del 2000 [13,3%], aggiunge un ulteriore incremento del 34,2% nel 2001 [v. *infra*, parag. 8.2].

Flette sensibilmente la spesa per la specialistica interna [- 32,5%], compensando tuttavia il forte incremento dell'anno precedente [+ 73.6%]

Ciò posto, va osservato come, nella composizione della spesa corrente sanitaria, la più elevata incidenza in ciascuno degli anni considerati riveste il costo del "personale" che rappresenta oltre il 37% della spesa complessiva. Segue la spesa per "beni e servizi" con un peso percentualmente pari, nel 2000, al 22,5% del totale e poco meno nei due anni precedenti [+21,5%], mentre la "farmaceutica" e l'"ospedaliera convenzionata" si collocano rispettivamente nei tre anni considerati fra l'11% e il 12% .

Sulle indicate voci di costo economico sono le considerazioni svolte nei seguenti paragrafi.

Nella tabella che segue sono intanto riportati, con riferimento all'anno 2000, i costi del SSN ripartiti per Regioni e per voci economiche.

TAB 47/REG

COSTI DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE
per regioni e funzioni di spesa
ANNO 2000

(in milioni di lire)

REGIONI	PERSONALE	BENI E SERVIZI	MED. GEN. CON.	FARM.CONV.	OSPED.CONV.	SPEC.INT. CONV.	SPEC.EST. CONV	ALTRE PRESTAZ.	ONERI FINANZIARI	COSTI	SALDI DELLE VOCI ECONOMICHE	COSTI CON SALDI VOCI ECONOMICHE
PIEMONTE	4.095.384	2.902.002	558.717	1.227.200	866.386	62.999	101.338	884.974	15.614	10.714.614	-16.368	10.730.982
VAL.D'AOSTA	157.818	88.019	19.145	30.722	1.111	273	11.202	20.119	0	328.409	3.455	324.954
LOMBARDIA	6.894.162	5.503.989	1.194.600	2.405.400	3.319.492	64.567	720.763	686.936	21.365	20.811.274	25.027	20.786.247
PR.A.BOLZANO	650.875	417.881	64.416	103.991	72.188	2.600	7.338	95.020	8.978	1.423.287	0	1.423.287
PR.A.TRENTO	501.931	286.950	69.495	101.869	71.419	0	12.874	165.886	6	1.210.430	13.490	1.196.940
VENETO	4.147.741	3.112.116	667.527	1.134.572	618.438	41.530	229.578	928.782	16.464	10.896.748	-7.220	10.903.968
FRIULI V.G.	1.131.327	677.694	183.965	301.519	176.654	102.559	54.501	134.422	742	2.763.383	-11.722	2.775.105
LIGURIA	1.540.225	950.092	205.648	545.400	532.689	7.757	69.907	341.411	3.050	4.196.179	2.225	4.193.954
EMILIA ROM.	3.916.838	2.872.545	561.836	1.046.274	732.078	17.827	125.784	618.108	33.321	9.924.611	36.369	9.888.242
TOSCANA	3.598.264	2.185.860	571.477	973.243	402.595	2.026	144.696	550.109	11.857	8.440.128	-1.293	8.441.421
UMBRIA	883.053	526.634	117.027	261.359	63.034	1.912	20.462	129.744	2.409	2.005.633	14.735	1.990.898
MARCHE	1.567.676	835.330	251.291	426.105	140.377	1.933	97.918	131.248	6.785	3.458.664	-11.810	3.470.474
LAZIO	4.133.306	1.800.972	763.057	1.771.200	3.279.040	137.726	443.421	673.389	95.103	13.097.214	94.600	13.002.614
ABRUZZO*	1.091.935	728.801	170.531	411.800	360.806	15.194	28.217	236.967	2.014	3.046.265	-36.537	3.082.802
MOLISE	306.348	180.665	30.897	94.300	36.333	4.880	14.113	51.136	739	719.411	8.063	711.348
CAMPANIA	4.333.226	1.927.199	754.886	1.905.676	1.703.733	161.003	607.411	1.314.091	15.689	12.722.914	-22.087	12.745.001
PUGLIA	3.040.113	1.717.180	501.146	1.245.400	1.214.972	37.613	290.080	647.135	10.364	8.704.003	-92.578	8.796.581
BASILICATA	493.726	303.971	66.543	177.317	7.081	191.201	17.998	104.099	479	1.362.415	-9.167	1.371.582
CALABRIA	1.852.674	707.489	425.415	626.868	332.447	27.411	138.093	212.764	4.369	4.327.530	-46.995	4.374.525
SICILIA	3.888.711	1.541.420	694.849	1.487.542	1.189.652	149.796	353.963	675.259	161.681	10.142.873	0	10.142.873
SARDEGNA	1.564.835	827.894	219.565	468.900	184.288	3.985	113.357	231.260	28.417	3.642.501	-6.977	3.649.478
TOTALE	49.790.169	30.094.703	8.092.033	16.746.657	15.304.812	1.034.793	3.603.014	8.832.860	439.446	133.938.487	-64.790	134.003.277

FONTE: Ministero della salute

NB: I Costi si riferiscono alle prestazioni di assistenza sanitaria erogate sul territorio della regione a cittadini indipendentemente dalla loro residenza anagrafica

Il consolidamento nazionale della mobilità passiva, pari a 1.225.194 milioni di lire, ha interessato principalmente le voci: ospdaliera pubblica, specialistica, farmaceutica.

Il costo del personale delle regioni: Abruzzo, Molise, Campania, Calabria, Sicilia è stato stimato a partire dall'incremento percentuale 1999-2000 registrato dalla rilevazione del Conto annuale.

Il dato della Sicilia è stato interamente stimato.

Per la Provincia Autonoma di Bolzano e la regione Sicilia, che adottano la contabilità finanziaria, le voci relative agli obiettivi di piano ed agli interessi passivi sono sommate nella colonna Oneri finanziari.

Le voci economiche portate a saldo sono: plusvalenze-minusvalenze; saldo sopravvenienze ed insussistenze; saldo rimenenze.

Dati stimati

Una analisi sulla variabilità regionale assegna la maggiore percentuale di composizione del costo complessivo dell'assistenza sanitaria a Lombardia, Lazio, Veneto, Sicilia, Emilia Romagna, alle quali va rivolta particolare attenzione per il peso che le rispettive scelte sono suscettibili di rappresentare sugli equilibri del settore e di riflesso sugli indicatori di finanza pubblica.

Il sistema sanità riferibile a ciascuna di tali realtà regionali mette in risalto differenziati percorsi, ma pure differenze strutturali che ne condizionano le risposte alla volta di risultati in linea o no con le attese.

Così per la Regione Lazio, ove il problema dei Policlinici e dei rapporti con l'Università aggiunge ulteriori motivi di complessità ad un quadro già di per sé affannato nelle problematiche del settore.

Quanto a Lombardia e Emilia Romagna la questione si dipana sulle differenti scelte strutturali, che in diversa misura puntano sul coinvolgimento delle strutture private nella implementazione dell'offerta sanitaria.

Da dire che, a parte la maggiore apertura al mercato privato, sono poi alcuni dati strutturali ad influire sulla diversa composizione della spesa e sui suoi valori. Ciò vale, in particolare, per le caratteristiche della popolazione residente, con specifico riferimento alla incidenza della popolazione anziana [anni 65+], e alle differenti caratteristiche strutturali dell'offerta, con presenza o meno di Policlinici Universitari, IRCCS e altre strutture equiparate alle pubbliche.

Nelle seguenti tabelle è la rappresentazione di un complesso di dati strutturali riferiti alle singole Regioni per offrire il quadro delle variabilità dei caratteri strutturali e dei differenti sistemi di offerta sanitaria, la cui influenza è nella diversa composizione dei costi e dei valori di spesa.

TAB 48/REG

COMPOSIZIONE DELLA POPOLAZIONE ASSISTITA
ANNO 2000

REGIONI	Residenti (1.1.2000)	Residenti 0/13	Residenti 14/64	Residenti 65 e oltre	% *Incidenza popolazione anziana*
PIEMONTE	4.287.465	476.521	2.936.143	874.801	*20,40*
VALLE D' AOSTA	*120.343*	*14.258*	*83.627*	*22.458*	*18,66*
LOMBARDIA	9.065.440	1.101.524	6.381.368	1.582.548	*17,46*
PROV. BOLZANO	*462.542*	*73.588*	*318.200*	*70.754*	*15,30*
PROV. TRENTO	*473.714*	*65.529*	*323.260*	*84.925*	*17,93*
VENETO	4.511.714	558.647	3.151.650	801.417	*17,76*
FRIULI V.G.	*1.185.172*	*123.277*	*811.791*	*250.104*	*21,10*
LIGURIA	1.625.870	157.449	1.066.854	401.567	*24,70*
E. ROMAGNA	3.981.146	417.327	2.686.069	877.750	*22,05*
TOSCANA	3.536.392	379.677	2.382.670	774.045	*21,89*
UMBRIA	835.488	94.572	555.354	185.562	*22,21*
MARCHE	1.460.989	174.765	974.725	311.499	*21,32*
LAZIO	5.264.077	694.666	3.672.857	896.554	*17,03*
ABRUZZO	1.279.016	169.740	856.625	252.651	*19,75*
MOLISE	327.987	44.474	216.168	67.345	*20,53*
CAMPANIA	5.780.958	1.034.797	3.960.936	785.225	*13,58*
PUGLIA	4.085.239	831.100	2.815.132	503.100	*12,30*
BASILICATA	606.183	91.209	407.230	107.744	*17,77*
CALABRIA	2.050.478	329.466	1.386.641	334.371	*16,31*
SICILIA	*5.087.794*	*851.238*	*3.416.120*	*820.436*	*16,13*
SARDEGNA	*1.651.888*	*221.193*	*1.178.150*	*252.545*	*15,29*
ITALIA	**57.679.895**	**7.727.837**	**39.581.570**	**10.370.488**	***17,98***

FONTE: elaborazione Corte dei conti su istruttoria Sezioni regionali, integrata con dati Ministero della salute

TAB 49/REG

LE STRUTTURE DI RICOVERO E CURA DEL SERVIZIO SANITARIO REGIONALE
ANNO 2000

REGIONE	Aziende Ospedaliere	Osp. gest. diretta	Pres. privati quali presidi ASL	Ospedali classificati	IRCCS	Policlinici universitari a gest. Univ.	Istituti e Centri di riabilitazione	Istituti Psichiatrici residuali	Case di Cura Private Accreditate	Case di Cura Private non Accreditate
PIEMONTE	7	25	4	6	2		5		39	7
VALLE D' AOSTA		1			0					
LOMBARDIA	27	19	2	6	18		87		55	11
PROV. BOLZANO		7	1		0		2		4	4
PROV. TRENTO		11		2	0		8	1	5	
VENETO	2	64	4	8	0		11		17	3
FRIULI V.G.	3	13			2	1	12		5	
LIGURIA	3	19		2	3		10	2	2	11
E. ROMAGNA	5	38	1		1		3		41	5
TOSCANA	4	35			2		105		28	4
UMBRIA	2	9			0		4		5	
MARCHE	4	31			3		33	2	14	
LAZIO	3	56	3	8	8	2	59	2	98	37
ABRUZZO	0	23			0				13	
MOLISE		6			1		6		2	
CAMPANIA	8	51		3	2	2	124		79	6
PUGLIA	6	55		2	4		57		32	5
BASILICATA	2	9			0		6		1	
CALABRIA	4	32			1		11		38	
SICILIA	17	48		1	1	3	79	1	50	10
SARDEGNA	1	29			1	2	55		13	
ITALIA	**98**	**581**	**15**	**38**	**49**	**10**	**677**	**8**	**541**	**103**

Fonte: dati acquisiti dalle sezioni regionali della Corte, coordinati e integrati con dati M. salute

8.1. Il costo del personale e la sua gestione

La spesa per il personale rappresenta la voce di maggiore peso percentuale nella composizione della spesa sanitaria corrente. Dopo il positivo esito registrato nel 1998, grazie alle disposizioni recate dalla legge 662/'96 sul blocco delle assunzioni e per l'assenza di rinnovi contrattuali, il 1999 registra un primo rialzo ove poi assai maggiore è la crescita a partire dal 2000 per gli intervenuti accordi contrattuali sui quali del resto non risulta effettuato a livello centrale il monitoraggio richiesto dalla Corte in tema di copertura [V. Corte dei conti: *Relazione sul costo del personale pubblico – anno 2000*].

L'incidenza della spesa per il personale sul totale della spesa corrente è differente nelle varie realtà territoriali ed è anche influenzata dai sistemi di erogazione delle prestazioni [diretta o tramite strutture accreditate o IRCCS o Policlinici universitari], come pure dal diverso rapporto dipendenti/popolazione, nonché dalla quota di medici a tempo pieno.

Prima dei dati relativi al costo del personale, è perciò utile esporre il quadro numerico del personale dipendente dal Servizio Sanitario Nazionale [aziende sanitarie locali e aziende ospedaliere] solamente al quale si riferiscono i dati di spesa, mentre separata indicazione viene offerta al personale dipendente dalle strutture equiparate alle pubbliche la cui spesa viene invece inclusa nell'"ospedaliera convenzionata". E' vero infatti che il confronto interregionale relativo alla spesa del personale risente della differente distribuzione territoriale di IRCCS, Policlinici, Ospedali classificati e altre strutture di offerta sanitaria.

La seguente tabella riporta per ciascuna regione il dato numerico del personale dipendente con la predetta distinzione e ulteriore separata considerazione fra personale sanitario, amministrativo, tecnico e professionale.

TAB 50/REG

IL PERSONALE DIPENDENTE DEL SSN e DELLE STRUTTURE EQUIPARATE PUBBLICHE PER REGIONE E RUOLO ANNO 2000

REGIONI	AZIENDE SANITARIE LOCALI E AZIENDE OSPEDALIERE					STRUTTURE DI RICOVERO EQUIPARATE PUBBLICHE *					TOTALE (1+2)
	Sanitario	Amministrativo	Tecnico	Professionale	TOTALE 1	Sanitario	Amministrativo	Tecnico	Professionale	TOTALE 2	
PIEMONTE	36.327	7.599	11.685	108	**55.719**	2.972	521	1.526	13	**5.032**	**60.751**
VALLE D'AOSTA	1.099	3	449	259	**1.810**					**0**	**1.810**
LOMBARDIA	73.129	12.252	25.774	264	**111.419**	10.983	2.350	4.241	51	**17.625**	**129.044**
P.A. BOLZANO	4.351	895	2.155	21	**7.422**	6	3	-	-	**9**	**7.431**
P.A. TRENTO	4.543	839	1.706	12	**7.100**	188	41	108	-	**337**	**7.437**
VENETO	39.799	5.916	11.507	122	**57.344**	2.274	326	1.012	7	**3.619**	**60.963**
FRIULI V.G.	13.209	1.536	4.220	38	**19.003**	1.370	176	427	3	**1.976**	**20.979**
LIGURIA	17.938	2.346	6.117	48	**26.449**	2.935	371	979	4	**4.289**	**30.738**
E. ROMAGNA	39.745	5.931	10.610	176	**56.462**	743	169	271	2	**1.185**	**57.647**
TOSCANA	33.001	135	9.764	4.588	**47.488**	199	38	106	6	**349**	**47.837**
UMBRIA	7.948	1.073	1.703	32	**10.756**					**0**	**10.756**
MARCHE	13.117	1.855	4.129	33	**19.134**	410	33	126	-	**569**	**19.703**
LAZIO	31.378	129	10.325	5.268	**47.100**	13.912	2.496	4.224	53	**20.685**	**67.785**
ABRUZZO	12.329	1.561	3.463	33	**17.386**					**0**	**17.386**
MOLISE	2.787	335	804	4	**3.930**	115	16	29	2	**162**	**4.092**
CAMPANIA	33.973	116	12.186	5.501	**51.776**	4.778	955	1.342	11	**7.086**	**58.862**
PUGLIA	27.521	4.285	9.141	95	**41.042**	4.022	342	1.177	12	**5.553**	**46.595**
BASILICATA	3.848	10	1.423	558	**5.839**					**0**	**5.839**
CALABRIA	15.149	3.191	5.388	50	**23.778**	89	9	17	-	**115**	**23.893**
SICILIA	30.411	85	11.158	5.412	**47.066**	3.697	791	1003	8	**5.499**	**52.565**
SARDEGNA	11.388	1.431	3.565	50	**16.434**	369	74	159	1	**603**	**17.037**
ITALIA	**452.990**	**51.523**	**147.272**	**22.672**	**674.457**	**49.062**	**8.711**	**16.747**	**173**	**74.693**	**749.150**

FONTE: elaborazione Corte dei conti su istruttoria Sezioni regionali, integrata con dati Ministero della salute

*Il personale comprende solo quello dipendente, al netto di rapporti di altro tipo.

I suesposti dati, riferiti all'anno 2000, mostrano come, rispetto al totale generale di personale adibito all'offerta sanitaria pubblica, circa il 10% sia alla dipendenza di strutture di ricovero equiparate pubbliche, il cui costo come detto non figura nel dato relativo al costo del personale del SSN. Più della metà del personale delle strutture equipararate [66%] appartiene al ruolo sanitario. Le Regioni ove maggiormente si concentra tale categoria di personale sono il Lazio con 20.685 unità [27,7%] e la Lombardia con 17.625 unità [23,6%] che, complessivamente, con 38.310 unità rappresentano oltre il 51%. Seguono, ma a distanza: Campania con 7.086 unità, Puglia con 5.553, Sicilia con 5.499, Piemonte con 5.032, Liguria con 4.289.

Per restare al dato numerico, altra considerazione è sull'evoluzione del dato quantitativo riferito al personale delle due categorie indicate.

Quanto ai dipendenti del SSN il 2000 segna una crescita complessiva di 81 unità dovuta specialmente all'aumento di personale del ruolo sanitario. Diminuisce invece il personale nel ruolo amministrativo.

Maggiore l'aumento di personale nelle strutture di ricovero equiparate, con incremento di 127 unità dovuto soprattutto ai ruoli amministrativo e tecnico.

Le seguenti tabelle espongono per ciascuna Regione i costi del personale nel triennio 1998-2000 con le percentuali di scostamento annuali e la relativa incidenza sulla spesa complessiva sostenuta da ciascuna Regione per l'assistenza sanitaria. Va sottolineato che tali importi si riferiscono esclusivamente ai dipendenti di aziende sanitarie e non comprendono il costo dei dipendenti delle strutture di ricovero equiparate alle pubbliche [policlinici universitari, ospedali classificati, IRCCS, enti di ricerca, istituti privati qualificati presidio asl]. Occorre evidenziare altresì che il confronto dei dati è lievemente alterato per il '98 e '99 dalla inclusione o meno dell'IRAP nel costo del personale.

TAB 51/REG

COSTO DEL PERSONALE S.S.N.
ANNI 1996 - 2000

(in milioni di lire)

REGIONI	1996	1997	1997/1996 %	1998	1998/1997 %	1999	1999/1998 %	2000	2000/1999 %
PIEMONTE	3.152.806	3.743.197	18,73	3.498.492	-6,54	3.684.719	5,32	4.095.384	11,15
VALLE D'AOSTA	116.029	139.763	20,46	136.963	-2,00	134.925	-1,49	157.818	16,97
LOMBARDIA	6.414.688	6.731.812	4,94	6.404.579	-4,86	6.571.433	2,61	6.894.162	4,91
PROV. AUTON. BOLZANO	497.698	561.803	12,88	560.243	-0,28	625.410	11,63	650.875	4,07
PROV. AUTON. TRENTO	415.043	481.506	16,01	449.474	-6,65	461.516	2,68	501.931	8,76
VENETO	3.558.702	4.032.750	13,32	3.857.275	-4,35	3.757.318	-2,59	4.147.741	10,39
FRIULI-VENEZIA-GIULIA	986.739	1.147.519	16,29	1.052.881	-8,25	1.141.635	8,43	1.131.327	-0,90
LIGURIA	1.403.274	1.503.357	7,13	1.450.801	-3,50	1.467.831	1,17	1.540.225	4,93
EMILIA ROMAGNA	3.629.183	3.793.254	4,52	3.491.360	-7,96	3.575.133	2,40	3.916.838	9,56
TOSCANA	3.121.790	3.393.493	8,70	3.172.805	-6,50	3.262.705	2,83	3.598.264	10,28
UMBRIA	735.020	843.104	14,70	795.887	-5,60	813.342	2,19	883.053	8,57
MARCHE	1.228.348	1.372.529	11,74	1.300.168	-5,27	1.430.537	10,03	1.567.676	9,59
LAZIO	3.326.950	3.675.476	10,48	3.606.651	-1,87	3.689.764	2,30	4.133.306	12,02
ABRUZZO	955.653	1.055.059	10,40	953.600	-9,62	995.837	4,43	1.091.935	9,65
MOLISE	259.616	298.654	15,04	290.854	-2,61	299.494	2,97	306.348	2,29
CAMPANIA	3.648.377	4.279.587	17,30	4.085.153	-4,54	4.119.179	0,83	4.333.226	5,20
PUGLIA	2.623.072	2.884.019	9,95	2.740.731	-4,97	2.838.392	3,56	3.040.113	7,11
BASILICATA	392.750	428.903	9,21	460.150	7,29	431.099	-6,31	493.726	14,53
CALABRIA	1.525.595	1.745.066	14,39	1.767.443	1,28	1.742.400	-1,42	1.852.674	6,33
SICILIA	3.423.602	3.669.502	7,18	3.717.777	1,32	3.605.618	-3,02	3.888.711	7,85
SARDEGNA	1.339.284	1.517.618	13,32	1.437.878	-5,25	1.443.157	0,37	1.564.835	8,43
TOTALE	**42.754.219**	**47.297.971**	**10,63**	**45.231.165**	**-4,37**	**46.091.444**	**1,90**	**49.790.169**	**8,02**

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute. Per il 98 e 99 i dati sono tratti in parte da RND e in parte dal conto economico delle aziende;
per il 2000 da conti economici tranne per la P.A. di Bolzano e la Regione Sicilia che adottano contabilità finanziarie.
Per Abruzzo, Molise, Campania, Calabria e Sicilia i dati sono stimati con riferimento alle rilevazioni del conto annuale.

Per gli anni 2000 i dati sono stimati.

NB I dati 1998 e 1999 possono presentare qualche disomogeneità a causa dell'inclusione o meno dell'IRAP nel costo del personale

TAB 52/REG

COSTO DEL PERSONALE SSN / SPESA CORRENTE
ANNI 1998 - 2000

(in milioni di lire)

REGIONI	1998			1999			2000		
	Personale	Spesa Corrente	*Incidenza %*	Personale	Spesa Corrente	*Incidenza %*	Personale	Spesa Corrente	*Incidenza %*
PIEMONTE	3.498.492	8.918.009	*39,23*	3.684.719	9.525.974	*38,68*	4.095.384	10.730.982	*38,16*
VALLE D'AOSTA	136.963	260.511	*52,57*	134.925	288.081	*46,84*	157.818	324.954	*48,57*
LOMBARDIA	6.404.579	18.220.459	*35,15*	6.571.433	19.377.814	*33,91*	6.894.162	20.786.247	*33,17*
P.A. BOLZANO	560.243	1.222.082	*45,84*	625.410	1.312.901	*47,64*	650.875	1.423.287	*45,73*
P.A. TRENTO	449.474	1.062.293	*42,31*	461.516	1.111.007	*41,54*	501.931	1.196.940	*41,93*
VENETO	3.857.275	9.382.818	*41,11*	3.757.318	9.735.420	*38,59*	4.147.741	10.903.968	*38,04*
FRIULI V.G.	1.052.881	2.432.594	*43,28*	1.141.635	2.586.462	*44,14*	1.131.327	2.775.105	*40,77*
LIGURIA	1.450.801	3.596.996	*40,33*	1.467.831	3.792.421	*38,70*	1.540.225	4.193.954	*36,72*
E. ROMAGNA	3.491.360	8.613.180	*40,54*	3.575.133	9.076.153	*39,39*	3.916.838	9.888.242	*39,61*
TOSCANA	3.172.805	7.098.429	*44,70*	3.262.705	7.540.632	*43,27*	3.598.264	8.441.421	*42,63*
UMBRIA	795.887	1.691.702	*47,05*	813.342	1.789.832	*45,44*	883.053	1.990.898	*44,35*
MARCHE	1.300.168	2.894.562	*44,92*	1.430.537	3.114.168	*45,94*	1.567.676	3.470.474	*45,17*
LAZIO	3.606.651	10.839.973	*33,27*	3.689.764	11.488.932	*32,12*	4.133.306	13.002.614	*31,79*
ABRUZZO	953.600	2.395.394	*39,81*	995.837	2.676.610	*37,21*	1.091.935	3.082.802	*35,42*
MOLISE	290.854	613.992	*47,37*	299.494	654.822	*45,74*	306.348	711.348	*43,07*
CAMPANIA	4.085.153	10.691.391	*38,21*	4.119.179	11.344.026	*36,31*	4.333.226	12.745.001	*34,00*
PUGLIA	2.740.731	7.609.420	*36,02*	2.838.392	8.029.851	*35,35*	3.040.113	8.796.581	*34,56*
BASILICATA	460.150	1.098.842	*41,88*	431.099	1.105.023	*39,01*	493.726	1.371.582	*36,00*
CALABRIA	1.767.443	3.712.377	*47,61*	1.742.400	3.912.823	*44,53*	1.852.674	4.374.525	*42,35*
SICILIA	3.717.777	9.140.352	*40,67*	3.605.618	9.630.489	*37,44*	3.888.711	10.142.873	*38,34*
SARDEGNA	1.437.878	3.077.593	*46,72*	1.443.157	3.264.863	*44,20*	1.564.835	3.649.479	*42,88*
TOTALE	**45.231.165**	**114.572.969**	***39,48***	**46.091.444**	**121.358.304**	***37,98***	**49.790.168**	**134.003.277**	***37,16***

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute. Per il 98 e 99 i dati sono tratti in parte da RND e in parte dal conto economico delle aziende; per il 2000 da conti economici tranne per la P.A. di Bolzano e la Regione Sicilia che adottano contabilità finanziarie.
Per Abruzzo, Molise, Campania, Calabria e Sicilia i dati sono stimati con riferimento alle rilevazioni del conto annuale.
Per gli anni 2000 i dati sono stimati.

NB I dati 1998 e 1999 possono presentare qualche disomogeneità a causa dell'inclusione o meno dell'IRAP nel costo del personale

I suesposti dati mostrano come l'incidenza della spesa del personale sul totale della spesa corrente sia differente nelle varie realtà territoriali e sia anche influenzata dai sistemi di erogazione delle prestazioni [diretta o tramite strutture equiparate alle pubbliche], come pure dal diverso rapporto dipendenti/popolazione. Tenendo conto di tali fattori i dati di costo assumono più realistico significato. Rispetto al peso percentuale medio del 37,2% nell'anno 2000, mostrano infatti livelli superiori quelle Regioni ove la componente di ricoveri convenzionati equiparati pubblici è meno estesa o inesistente; così in Umbria [44,4%], Calabria [42,4%], Toscana [42,6%], Emilia Romagna [39,6%], Veneto [38,0%]. Risultato opposto è registrabile in realtà ove forte è la presenza di IRCCS, Policlinici universitari, ospedali classificati e altri istituti equiparati il cui costo del personale è incluso in altra voce economica. E' questo il caso di Lazio [31,7%], Lombardia [33,2%], Puglia [34,5%], Campania [33,9%].

Va inoltre considerata la differente presenza dell'offerta sanitaria privata che prosciuga ulteriormente il peso percentuale del costo del personale sanitario pubblico, come pure indicativi a riguardo sono i dati di mobilità ospedaliera e i correlativi saldi attivi o passivi. Nel Lazio, in Campania, in Lombardia è elevato il numero delle case di cura accreditate e la quota di mercato da queste assorbita [v. TAB 69/REG sui ricoveri ospedalieri]. Quanto alla mobilità, i saldi attivi di Emilia Romagna, Toscana e Veneto [v. TAB 72/REG] implicano l'esigenza di maggiore offerta sanitaria a favore di altre realtà regionali con percentuale inversa quanto a costo del personale.

Collegata ai dati di spesa, è poi la consistenza numerica del personale, in rapporto alla popolazione residente, sulla quale nella tabella che segue vengono fornite le risultanze relative all'anno 2000. Il personale dipendente è riportato nel totale, comprensivo sia dei dipendenti del SSN, sia delle strutture equiparate pubbliche.

TAB 53/REG

DIPENDENTI SSN / POPOLAZIONE

REGIONI	Popolazione 2000 A	Dipendenti * 2000 B	*A/B*
PIEMONTE	4.287.465	60.751	*70,57*
VALLE D'AOSTA	120.343	1.810	*66,49*
LOMBARDIA	9.065.440	129.044	*70,25*
PROV.AUTON. BOLZANO	462.542	7.431	*62,24*
PROV. AUTON. TRENTO	473.714	7.437	*63,70*
VENETO	4.511.714	60.963	*74,01*
FRIULI VENEZIA GIULIA	1.185.172	20.979	*56,49*
LIGURIA	1.625.870	30.738	*52,89*
EMILIA ROMAGNA	3.981.146	57.647	*69,06*
TOSCANA	3.536.392	47.837	*73,93*
UMBRIA	835.488	10.756	*77,68*
MARCHE	1.460.989	19.703	*74,15*
LAZIO	5.264.077	67.785	*77,66*
ABRUZZO	1.279.016	17.386	*73,57*
MOLISE	327.987	4.092	*80,15*
CAMPANIA	5.780.958	58.862	*98,21*
PUGLIA	4.085.239	46.595	*87,68*
BASILICATA	606.183	5.839	*103,82*
CALABRIA	2.050.478	23.893	*85,82*
SICILIA	5.087.794	52.565	*96,79*
SARDEGNA	1.651.888	17.037	*96,96*
ITALIA	**57.679.895**	**749.150**	***76,99***

FONTE: per la popolazione:dato ISTAT 1.1.2000; per i dipendenti: dati istruttoria Sez regionali Corte dei conti integrata con dati del Min della Salute

*Comprensivi anche del personale dipendente dalle strutture equiparate pubbliche (Policlinici, IRCCS, Ospedali classificati, etc.)

I dati – comprensivi del personale dipendente dalle strutture equiparate pubbliche - evidenziano sostanziali differenze esistenti fra le aree geografiche. Nelle Regioni settentrionali, il rapporto tra personale sanitario e popolazione residente esprime una maggiore disponibilità di addetti per residente rispetto al valore medio nazionale e così pure nelle Regioni del Centro [eccetto Lazio e Umbria]. In tutte le Regioni del Sud, invece, il rapporto si rovescia, in alcuni casi allontanandosi notevolmente dalla media nazionale di 77,0 abitanti per dipendente; è il caso, in particolare di Campania, Basilicata, Sicilia, Sardegna, Puglia, Molise.

Va tuttavia precisato, anche in questo caso, che i suddetti dati e le relative considerazioni andrebbero ulteriormente integrati per tenere conto, da un lato, della quota di mercato assorbita dall'offerta sanitaria privata nonché della mobilità interregionale degli utenti del SSN.

Ed invero, il fatto che negli ultimi anni il cd. "saldo migratorio" risulti costantemente positivo per le Regioni del Nord e del Centro e negativo per quelle meridionali contribuisce anche a spiegare le sopra indicate disuguaglianze territoriali in termini di disponibilità di addetti al SSN [v. TAB 72/REG].

8.2. La spesa farmaceutica. Anni 1998-2001

A livello nazionale, la spesa per l'assistenza farmaceutica evidenzia già a partire dall'anno 2000 un andamento incrementale di particolare rilevanza superiore di quasi 2.000 miliardi rispetto al '99 e percentualmente pari a +13%. Nell'anno 2001 la spesa farmaceutica pubblica cresce notevolmente e raggiunge i 22.476 miliardi, con un incremento di 5.729 miliardi sull'anno precedente [v. *infra* TAB 55/REG] pari ad un aumento del 34,2%. Va ricordato a riguardo che alla finanziaria 2001 risale l'incremento di 1.900 miliardi a compensazione degli effetti finanziari conseguenti l'eliminazione e/o riduzione dei ticket, peraltro risultato a consuntivo del tutto inadeguato. Pertanto sono da registrate positivamente le iniziative del Governo intese a calmierare l'eccessiva dinamicità assunta dalla spesa farmaceutica.

Terza in ordine di importanza relativa, la spesa pubblica per medicinali nel 2001 ha assorbito circa il 15,8% della spesa corrente totale con un +3,8% rispetto all'incidenza dei due anni precedenti [12%,].

Analisi ufficiali[20] indicano fra le principali cause della crescita fisiologica della farmaceutica: l'aumento dei consumi, l'incremento dei prezzi, lo spostamento delle prescrizioni verso farmaci nuovi e più costosi [effetto *mix*], che si coniuga spesso con l'invecchiamento della popolazione ed esigenze di cura più mirate. Sul 2001 hanno poi giocato gli effetti di cui si è già detto, laddove l'abolizione dei ticket ha determinato oltre la perdita delle corrispondenti risorse, altresì l'effetto indiretto di maggiore consumo e spostamento dal mercato privato alla copertura totale del SSN.

Ne è conferma la crescita del numero di ricette medio pro-capite che, passato da 5,4 del 1998 a 5,7 del 1999 e attestatosi nell'anno 2000 a 6,1, balza nel 2001 a 7,3, con un numero complessivo di ricette che, a sua volta, sale del 20,6% rispetto all'anno precedente [423 milioni / 351 milioni = +72 milioni]. Sale altresì la spesa netta per singola ricetta in misura percentualmente pari al 10%.

Nella seguente tabella sono riportati, disaggregati per ogni Regione, i predetti indicatori e quello relativo alla spesa netta pro-capite. I dati pro-capite fanno riferimento alla popolazione pesata.

[20] M. Sanità – Dip. per la valutazione dei farmaci - I° Rapporto nazionale sull'uso dei farmaci in Italia – anno 2000, I° semestre.

TAB 54/REG

INDICATORI DELLA SPESA FARMACEUTICA
Gennaio - Dicembre 2001

REGIONI	Spesa netta procapite (in lire)		Numero ricette procapite		Spesa netta per ricetta (in lire)	
	gen-dic 01	var 01/00	gen-dic 01	var 01/00	gen-dic 01	var 01/00
PIEMONTE	339.968	26,7%	6,33	20,1%	53.683	5,5%
VALLE D'AOSTA	331.704	32,3%	5,89	16,9%	56.276	13,2%
LOMBARDIA	347.697	31,3%	6,09	20,2%	57.140	9,3%
PROV. AUTON. BOLZANO	307.291	31,2%	5,19	17,8%	59.253	11,4%
PROV. AUTON. TRENTO	292.908	35,4%	5,32	20,5%	55.086	12,4%
VENETO	334.331	32,6%	6,33	19,9%	52.795	10,6%
FRIULI-VENEZIA-GIULIA	316.056	34,1%	5,87	18,1%	53.866	13,5%
LIGURIA	392.261	35,2%	7,01	21,3%	55.935	11,5%
EMILIA ROMAGNA	327.948	36,0%	6,72	19,3%	48.818	13,9%
TOSCANA	337.463	33,5%	7,10	18,8%	47.547	12,4%
UMBRIA	348.489	21,3%	7,37	15,4%	47.263	5,1%
MARCHE	362.388	31,9%	7,14	17,6%	50.722	12,2%
LAZIO	463.809	36,0%	8,15	21,6%	56.942	11,8%
ABRUZZO	412.399	31,7%	7,65	18,0%	53.887	11,6%
MOLISE	365.967	32,0%	6,73	23,7%	54.408	6,7%
CAMPANIA	476.451	27,9%	9,02	18,6%	52.814	7,8%
PUGLIA	434.350	32,5%	8,21	23,4%	52.889	7,3%
BASILICATA	392.355	28,1%	8,01	23,9%	48.983	3,4%
CALABRIA	442.772	35,4%	8,76	20,2%	50.570	12,7%
SICILIA	480.253	37,9%	9,24	25,2%	51.957	9,6%
SARDEGNA	408.495	35,1%	7,38	19,9%	55.364	12,7%
TOTALE	**389.661**	**32,6%**	**7,33**	**20,6%**	**53.145**	**10,0%**

FONTE: ASSR su dati Asserorati Regionali 2001

A riguardo della spesa netta pro-capite 2001, si può notare come, a fronte del valore nazionale di lire 389.661, si collocano sopra la media nazionale sia le Regioni del Sud-Isole, ad eccezione del Molise [365.967 lire], sia le Regioni del Centro, con l'eccezione di Toscana [337.463 lire], Marche [362.388 lire] e Umbria [348.489 lire]. Sotto media tutto il Nord, a eccezione della Liguria [392.261 lire]. E' l'Emilia Romagna, insieme al Friuli e alle due Province autonome ad esporre la spesa pro-capite più bassa.

I suesposti dati mostrano una notevole variabilità nel consumo dei farmaci nelle diverse aree geografiche e realtà territoriali. Il numero di ricette pro-capite, nell'anno 2001 cresce del 20,6% e si attesta al numero di 7,3 per abitante. La graduatoria fra Regioni oscilla fra il dato della Provincia di Trento del 5,3 e il dato negativo di Sicilia e Campania del 9,2 e del 9,0. A livelli intermedi le altre Regioni con minore *performance* nel Sud e nel Centro e migliori risultati nelle Regioni del Nord.

La spesa netta per ricetta - in media nazionale pari a 53.145 lire - colloca fra le Regioni più virtuose: Umbria [47.263 lire], Toscana [47.547 lire], Emilia Romagna [48.818 lire], Basilicata [48.983].

Con riferimento al quadriennio 1998-2001 la tendenza alla crescita della spesa per farmaci è stata continuativa ed è passata dai 13.474 miliardi di lire del 1998 ai 22.476 miliardi del 2001, con un maggior costo in quattro anni di circa 9.000 miliardi.

La seguente tabella ne dà conto.

TAB 55/REG

SPESA FARMACEUTICA
ANNI 1998 - 2001

(in milioni di lire)

REGIONI	1998	1999	*1999/1998 %*	2000	*2000/1999 %*	2001	*2001/2000 %*
PIEMONTE	929.799	1.058.790	*13,87*	1.227.200	*15,91*	1.554.794	*26,69*
VALLE D'AOSTA	23.160	26.853	*15,95*	30.722	*14,41*	40.899	*33,12*
LOMBARDIA	1.872.298	2.091.460	*11,71*	2.405.400	*15,01*	3.159.353	*31,34*
PROV. AUTON. BOLZANO	72.472	87.789	*21,14*	103.991	*18,46*	132.837	*27,74*
PROV. AUTON. TRENTO	82.188	89.924	*9,41*	101.869	*13,28*	138.024	*35,49*
VENETO	862.621	976.857	*13,24*	1.134.572	*16,15*	1.509.678	*33,06*
FRIULI-VENEZIA-GIULIA	232.583	266.595	*14,62*	301.519	*13,10*	406.537	*34,83*
LIGURIA	435.591	481.272	*10,49*	545.400	*13,32*	737.594	*35,24*
EMILIA ROMAGNA	808.246	926.394	*14,62*	1.046.274	*12,94*	1.429.154	*36,59*
TOSCANA	777.717	858.400	*10,37*	973.243	*13,38*	1.304.842	*34,07*
UMBRIA	214.940	234.615	*9,15*	261.359	*11,40*	318.254	*21,77*
MARCHE	353.506	381.446	*7,90*	426.105	*11,71*	566.610	*32,97*
LAZIO	1.390.607	1.496.902	*7,64*	1.771.200	*18,32*	2.409.572	*36,04*
ABRUZZO	309.442	354.606	*14,60*	411.800	*16,13*	542.365	*31,71*
MOLISE	75.015	86.762	*15,66*	94.300	*8,69*	124.562	*32,09*
CAMPANIA	1.579.083	1.691.798	*7,14*	1.905.676	*12,64*	2.436.743	*27,87*
PUGLIA	976.547	1.073.952	*9,97*	1.245.400	*15,96*	1.640.050	*31,69*
BASILICATA	139.813	152.819	*9,30*	177.317	*16,03*	231.468	*30,54*
CALABRIA	516.509	545.616	*5,64*	626.868	*14,89*	855.573	*36,48*
SICILIA	1.430.499	1.466.447	*2,51*	1.487.542	*1,44*	2.303.286	*54,84*
SARDEGNA	391.262	431.514	*10,29*	468.900	*8,66*	633.426	*35,09*
TOTALE	**13.473.898**	**14.780.811**	***9,70***	**16.746.657**	***13,30***	**22.475.621**	***34,21***

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute. Per il 98 e 99 i dati sono tratti in parte da RND e in parte dal conto economico delle aziende;
per il 2000 da conti economici tranne per la P.A. di Bolzano e la Regione Sicilia che adottano contabilità finanziarie.
Per l'anno 2001: ASSR su dati Assessorati regiuonali
Per gli anni 2000 e 2001 i dati sono stimati.

I suesposti dati chiariscono che nel 1998 la spesa in questione è aumentata di 3.149 miliardi rispetto al 1997 [+30,5%], superando di 1.473 miliardi il tetto massimo previsto a carico del servizio sanitario nazionale e fissato in 12.200 miliardi dall'art. 36, comma 15, della legge n. 449/'97. Non dissimile il risultato 1999, con incremento della farmaceutica di ulteriori 1.292 miliardi, pari in valore assoluto a 14.781 miliardi [+9,6%] che supera per 2.169 miliardi il limite stabilito dalla legge 448/'98 in 11.451 miliardi e possibile incremento del 10% purchè coniugato ad altrettanta riduzione di spesa per altre funzioni. L'anno 2000 segna infine una spesa totale per farmaci pari a 16.746 miliardi con incremento di 1.966 miliardi rispetto al 1999 [+13,3%], a fronte di un tetto fissato in finanziaria in 12.650 miliardi [art. 29, comma 3, legge 488/'99] con possibilità di incremento non oltre il 14% [1.771 mld] e quindi entro il limite di 14.421 e da mantenere in ogni caso entro l'importo già fissato per il finanziamento della spesa di parte corrente. Tale anno mostra perciò un travalicamento pari a 2.325 miliardi ivi compreso il previsto incremento del 14%.

Quanto al 2001, il tasso di crescita pari al 34,2 % è il più elevato del periodo e ad influirvi sono state anche le cause di cui si è detto in precedenza.

Si riscontra tuttavia una variabilità regionale ove notevoli sono gli effetti legati alla presenza di anziani nella popolazione residente. Questo spiega i maggiori incrementi di spesa in Liguria e in Emilia Romagna che si coniugano, per quest'ultima Regione, con il dato di spesa pro-capite "pesata" più basso nel confronto con tutte le altre Regioni [327.948 lire; v. *retro* TAB 54/REG] Non a caso la minore crescita di spesa farmaceutica si realizza viceversa in Campania, coniugandosi al più alto valore di spesa pro-capite "pesata".

La seguente tabella espone altresì i dati relativi al differente peso percentuale della farmaceutica sulla spesa sanitaria corrente.

TAB 56/REG

SPESA FARMACEUTICA/SPESA CORRENTE
ANNI 1998 - 2001

(in milioni di lire)

REGIONI	1998			1999			2000			2001		
	Farmaceutica Conv.	Spesa Corrente	Inc %	Farmaceutica Conv.	Spesa Corrente	Inc %	Farmaceutica Conv.	Spesa Corrente	Inc %	Farmaceutica Conv. *	Spesa Corrente	Inc %
PIEMONTE	929.799	8.918.009	*10,43*	1.058.790	9.525.974	*11,11*	1.227.200	10.730.982	*11,44*	1.554.794	11.068.000	*14,05*
VALLE D'AOSTA	23.160	260.511	*8,89*	26.853	288.081	*9,32*	30.722	324.954	*9,45*	40.899	323.000	*12,66*
LOMBARDIA	1.872.298	18.220.459	*10,28*	2.091.460	19.377.814	*10,79*	2.405.400	20.786.247	*11,57*	3.159.353	21.947.000	*14,40*
P.A. BOLZANO	72.472	1.222.082	*5,93*	87.789	1.312.901	*6,69*	103.991	1.423.287	*7,31*	132.837	1.007.000	*13,19*
P.A. TRENTO	82.188	1.062.293	*7,74*	89.924	1.111.007	*8,09*	101.869	1.196.940	*8,51*	138.024	1.046.000	*13,20*
VENETO	862.621	9.382.818	*9,19*	976.857	9.735.420	*10,03*	1.134.572	10.903.968	*10,41*	1.509.678	11.130.000	*13,56*
FRIULI V.G.	232.583	2.432.594	*9,56*	266.595	2.586.462	*10,31*	301.519	2.775.105	*10,87*	406.537	2.944.000	*13,81*
LIGURIA	435.591	3.596.996	*12,11*	481.272	3.792.421	*12,69*	545.400	4.193.954	*13,00*	737.594	4.684.000	*15,75*
E. ROMAGNA	808.246	8.613.180	*9,38*	926.394	9.076.153	*10,21*	1.046.274	9.888.242	*10,58*	1.429.154	10.138.000	*14,10*
TOSCANA	777.717	7.098.429	*10,96*	858.400	7.540.632	*11,38*	973.243	8.441.421	*11,53*	1.304.842	8.899.000	*14,66*
UMBRIA	214.940	1.691.702	*12,71*	234.615	1.789.832	*13,11*	261.359	1.990.898	*13,13*	318.254	2.091.000	*15,22*
MARCHE	353.506	2.894.562	*12,21*	381.446	3.114.168	*12,25*	426.105	3.470.474	*12,28*	566.610	3.807.000	*14,88*
LAZIO	1.390.607	10.839.973	*12,83*	1.496.902	11.488.932	*13,03*	1.771.200	13.002.614	*13,62*	2.409.572	13.821.000	*17,43*
ABRUZZO	309.442	2.395.394	*12,92*	354.606	2.676.610	*13,25*	411.800	3.082.802	*13,36*	542.365	3.084.000	*17,59*
MOLISE	75.015	613.992	*12,22*	86.762	654.822	*13,25*	94.300	711.348	*13,26*	124.562	891.000	*13,98*
CAMPANIA	1.579.083	10.691.391	*14,77*	1.691.798	11.344.026	*14,91*	1.905.676	12.745.001	*14,95*	2.436.743	13.409.000	*18,17*
PUGLIA	976.547	7.609.420	*12,83*	1.073.952	8.029.851	*13,37*	1.245.400	8.796.581	*14,16*	1.640.050	9.576.000	*17,13*
BASILICATA	139.813	1.098.842	*12,72*	152.819	1.105.023	*13,83*	177.317	1.371.582	*12,93*	231.468	1.419.000	*16,31*
CALABRIA	516.509	3.712.377	*13,91*	545.616	3.912.823	*13,94*	626.868	4.374.525	*14,33*	855.573	5.025.000	*17,03*
SICILIA	1.430.499	9.140.352	*15,65*	1.466.447	9.630.489	*15,23*	1.487.542	10.142.873	*14,67*	2.303.286	12.029.000	*19,15*
SARDEGNA	391.262	3.077.593	*12,71*	431.514	3.264.863	*13,22*	468.900	3.649.479	*12,85*	633.426	4.052.000	*15,63*
TOTALE	**13.473.898**	**114.572.969**	*11,76*	**14.780.811**	**121.358.304**	*12,18*	**16.746.657**	**134.003.277**	*12,50*	**22.475.621**	**142.390.000**	*15,78*

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute. Per il 98 e 99 i dati sono tratti in parte da RND e in parte dal conto economico delle aziende;
per il 2000 da conti economici tranne per la P.A. di Bolzano e la Regione Sicilia che adottano contabilità finanziarie.
* ASSR su dati Assesorati Regionali.
Per gli anni 2000 e 2001 i dati sono stimati.

Cresce nell'anno 2001 il peso percentuale della spesa farmaceutica sul totale della spesa corrente per la sanità che passa dal 12,5% del 2000 al 15,8% [+3,3%]. La variabilità regionale vede prevalere in tale rapporto le Regioni del Sud con percentuali superiori alla media nazionale, ad eccezione del Molise [14,0%] e ove al primo posto si colloca la Campania [18,2%] superata peraltro dalla Sicilia [19,1%]. Al Centro, sono sotto media Toscana [14,6%], Marche [14,9%] e Umbria [15,2%], mentre sopra media sono Abruzzo [17,6%] e Lazio [17,4%]. Assai più basso è il peso della farmaceutica nelle Regioni del Nord, sempre al di sotto del valore nazionale, con livelli di peso percentuale, fra i migliori, nelle Regioni a statuto speciale [dal 12,6% al 13,2%], ma assai favorevoli in altre realtà del Nord [Veneto 13,6%, Piemonte e Emilia Romagna 14,0%].

I dati relativi agli anni precedenti confermano i risultati dell'anno 2001, con percentuali più favorevoli nelle Regioni del Nord, tranne per la Liguria che solo nell'ultimo anno espone un dato sostanzialmente in linea con quello medio nazionale.

8.3. La spesa per beni e servizi

Tra il 1998 e il 2000 la spesa per beni e servizi ha fatto registrare un andamento in crescita passando da 24.504 miliardi a 30.094 miliardi di lire. Le misure di contenimento, reiteratamente riprodotte con le annuali manovre a partire dal 1994[21], hanno mancato l'obiettivo della prevista riduzione. Con riferimento al 1998 la riduzione prevista del 2,25% sul dato rendicontato 1996 [18.889 mld], incrementato del tasso programmato d'inflazione '97 e '98, avrebbe dovuto registrare una spesa massima per beni e servizi non superiore a 19.366 miliardi.

La seguente tabella mostra invece per l'anno 1998 un importo pari a 24.504 miliardi assai superiore al limite fissato e conseguente travalicamento per 5.138 miliardi. Quanto agli anni successivi il necessario contenimento è stato dapprima incluso nelle regole del Patto di stabilità interno [art. 28, legge 448/'98], mentre per il

[21] Il collegato alla finanziaria per il 1998 [legge 27.12.1997 n. 449] all'art. 32 comma 1, ha previsto una contrazione del 2,25% della spesa per beni e servizi in rapporto al valore rendicontato nel 1996 incrementato in base ai tassi di inflazione programmata per gli anni 1997 e 1998 indicati nei rispettivi DPEF pari al 2,5% e 1,8%. Ad avviare il sistema dei vincoli di contenimento della spesa per beni e servizi è la legge 724 del 1994che ebbe a fissare analoghi limiti per il triennio 1995-1997 con riferimento al valore 1993 ridotto rispettivamente del 18%, 16%, 14%.

2000 e 2001 è al sistema della centralizzazione degli acquisti che viene affidato l'obiettivo di risparmio.

Va ricordato a riguardo che le misure di razionalizzazione della spesa per beni e servizi hanno trovato una compiuta regolamentazione con l'art. 26 della legge 488 del 1999 [finanz. 2000] che ha previsto per gli acquisti il ricorso a convenzioni stipulate in forma centralizzata[22]. Da dire che, sino all'anno 2001, le amministrazioni diverse da quelle centrali disponevano di un margine di discrezionalità a riguardo, dovendo solo limitarsi ad utilizzare gli stessi parametri di qualità e di prezzo valevoli per le convenzioni. Con l'accordo dell'8 agosto 2001 e del recepimento con d.l. 347/01 [conv. con legge 405/01] è invece stabilito l'obbligo per le Regioni di ottenere dalle aziende sanitarie e ospedaliere – anche tramite l'introduzione di sanzioni a carico degli amministratori – l'adesione alle convenzioni con la CONSIP per gli acquisti di beni e servizi[23].

Le seguenti tabelle espongono i dati relativi al triennio 1998-2000 con riferimento sia alla percentuale di scostamento annuale, sia alla incidenza della voce di spesa "beni e servizi" sul totale della spesa sanitaria corrente di ciascuna Regione.

[22] La conclusione delle convenzioni e dei contratti quadro è stata affidata alla CONSIP [Concessionaria servizi informatici pubblici] s.p.a., dapprima con Decreto del Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica in data 24.2.2000, regola poi codificata dalla disposizione recata all'art. 58 della finanziaria 2001.

[23] E' prevista la possibilità di derogare al sistema delle convenzioni CONSIP con provvedimento aziendale che dimostri la non convenienza.

TAB 57/REG

SPESA - COSTO PER BENI E SERVIZI
ANNI 1998 - 2000

(in milioni di lire)

REGIONI	1998	1999	*1999/1998 %*	2000	*2000/1999 %*
PIEMONTE	2.233.454	2.458.925	*10,10*	2.902.002	*18,02*
VALLE D'AOSTA	58.371	80.538	*37,98*	88.019	*9,29*
LOMBARDIA	4.461.550	4.736.553	*6,16*	5.503.989	*16,20*
PROV. AUTON. BOLZANO	341.118	365.106	*7,03*	417.881	*14,45*
PROV. AUTON. TRENTO	310.967	347.229	*11,66*	286.950	*-17,36*
VENETO	2.424.789	2.771.740	*14,31*	3.112.116	*12,28*
FRIULI-VENEZIA-GIULIA	594.736	621.325	*4,47*	677.694	*9,07*
LIGURIA	745.570	797.660	*6,99*	950.092	*19,11*
EMILIA ROMAGNA	2.565.767	2.628.523	*2,45*	2.872.545	*9,28*
TOSCANA	1.754.126	1.906.928	*8,71*	2.185.860	*14,63*
UMBRIA	400.683	437.506	*9,19*	526.634	*20,37*
MARCHE	744.208	761.447	*2,32*	835.330	*9,70*
LAZIO	1.357.458	1.510.594	*11,28*	1.800.972	*19,22*
ABRUZZO	691.491	637.555	*-7,80*	728.801	*14,31*
MOLISE	110.857	125.466	*13,18*	180.665	*44,00*
CAMPANIA	1.447.655	1.498.484	*3,51*	1.927.199	*28,61*
PUGLIA	1.678.451	1.595.816	*-4,92*	1.717.180	*7,61*
BASILICATA	267.875	351.660	*31,28*	303.971	*-13,56*
CALABRIA	460.302	574.359	*24,78*	707.489	*23,18*
SICILIA	1.200.488	1.357.794	*13,10*	1.541.420	*13,52*
SARDEGNA	654.037	740.887	*13,28*	827.894	*11,74*
TOTALE	**24.503.953**	**26.306.095**	*7,35*	**30.094.703**	*14,40*

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute. Per il 98 e 99 i dati sono tratti in parte da RND e in parte dal conto economico delle aziende; per il 2000 da conti economici tranne per la P.A. di Bolzano e la Regione Sicilia che adottano contabilità finanziarie.
Per Abruzzo, Molise, Campania, Calabria e Sicilia i dati sono stimati con riferimento alle rilevazioni del conto annuale.

TAB 58/REG

SPESA PER BENI E SERVIZI DEL SSN/SPESA CORRENTE ANNI 1998 - 2000

(in milioni di lire)

REGIONI	1998			1999			2000		
	Beni e Servizi	Spesa Corrente	*Incidenza%*	Beni e Servizi	Spesa Corrente	*Incidenza%*	Beni e Servizi	Spesa Corrente	*Incidenza%*
PIEMONTE	2.233.454	8.918.009	*25,04*	2.458.925	9.525.974	*25,81*	2.902.002	10.730.982	*27,04*
VALLE D'AOSTA	58.371	260.511	*22,41*	80.538	288.081	*27,96*	88.019	324.954	*27,09*
LOMBARDIA	4.461.550	18.220.459	*24,49*	4.736.553	19.377.814	*24,44*	5.503.989	20.786.247	*26,48*
P.A. BOLZANO	341.118	1.222.082	*27,91*	365.106	1.312.901	*27,81*	417.881	1.423.287	*29,36*
P.A. TRENTO	310.967	1.062.293	*29,27*	347.229	1.111.007	*31,25*	286.950	1.196.940	*23,97*
VENETO	2.424.789	9.382.818	*25,84*	2.771.740	9.735.420	*28,47*	3.112.116	10.903.968	*28,54*
FRIULI V.G.	594.736	2.432.594	*24,45*	621.325	2.586.462	*24,02*	677.694	2.775.105	*24,42*
LIGURIA	745.570	3.596.996	*20,73*	797.660	3.792.421	*21,03*	950.092	4.193.954	*22,65*
E. ROMAGNA	2.565.767	8.613.180	*29,79*	2.628.523	9.076.153	*28,96*	2.872.545	9.888.242	*29,05*
TOSCANA	1.754.126	7.098.429	*24,71*	1.906.928	7.540.632	*25,29*	2.185.860	8.441.421	*25,89*
UMBRIA	400.683	1.691.702	*23,69*	437.506	1.789.832	*24,44*	526.634	1.990.898	*26,45*
MARCHE	744.208	2.894.562	*25,71*	761.447	3.114.168	*24,45*	835.330	3.470.474	*24,07*
LAZIO	1.357.458	10.839.973	*12,52*	1.510.594	11.488.932	*13,15*	1.800.972	13.002.614	*13,85*
ABRUZZO	691.491	2.395.394	*28,87*	637.555	2.676.610	*23,82*	728.801	3.082.802	*23,64*
MOLISE	110.857	613.992	*18,06*	125.466	654.822	*19,16*	180.665	711.348	*25,40*
CAMPANIA	1.447.655	10.691.391	*13,54*	1.498.484	11.344.026	*13,21*	1.927.199	12.745.001	*15,12*
PUGLIA	1.678.451	7.609.420	*22,06*	1.595.816	8.029.851	*19,87*	1.717.180	8.796.581	*19,52*
BASILICATA	267.875	1.098.842	*24,38*	351.660	1.105.023	*31,82*	303.971	1.371.582	*22,16*
CALABRIA	460.302	3.712.377	*12,40*	574.359	3.912.823	*14,68*	707.489	4.374.525	*16,17*
SICILIA	1.200.488	9.140.352	*13,13*	1.357.794	9.630.489	*14,10*	1.541.420	10.142.873	*15,20*
SARDEGNA	654.037	3.077.593	*21,25*	740.887	3.264.863	*22,69*	827.894	3.649.479	*22,69*
TOTALE	**24.503.953**	**114.572.969**	***21,39***	**26.306.095**	**121.358.304**	***21,68***	**30.094.703**	**134.003.277**	***22,46***

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute. Per il 98 e 99 i dati sono tratti in parte da RND e in parte dal conto economico delle aziende; per il 2000 da conti economici tranne per la P.A. di Bolzano e la Regione Sicilia che adottano contabilità finanziarie.
Per gli anni 2000 i dati sono stimati.

Malgrado le regole e i vincoli introdotti in questi anni sugli acquisti, valevoli in particolar modo per la sanità, la spesa relativa ha continuato a lievitare. L'esito dell'anno 1999 conferma l'andamento in crescita, già riscontrato nel '98, con una spesa di 26.306 miliardi, superiore sull'anno precedente del 7,4%. Quanto al 2000, la crescita è ancora maggiore, con incremento percentuale del 14,4%. Sopra media nazionale sono: Campania [28,6%], Calabria [23,2%], Lazio [19,2%], Umbria [20,3%], Liguria [19,1%]. Sotto media, con i migliori risultati: Emilia Romagna [9,3%], Valle d'Aosta [9,2%], Friuli V.G. [9,1%], Marche [9,7%], Puglia [7,6%].

Quanto al peso percentuale sul totale della spesa corrente, a prevalere sono gli acquisti delle Regioni del Nord. In particolare si segnalano Emilia Romagna e Veneto con la percentuale del 29,1% e del 28,5%, il Piemonte e la Valle d'Aosta con il 27%. Inferiori le percentuali di composizione registrate al Sud: Campania [15,1%], Calabria [16,2%]. Nel Lazio la bassa percentuale [13,9%] si coniuga peraltro quella assai elevata dell'ospedaliera convenzionata, nella cui voce si assommano gli acquisti e ove consistente è altresì il peso dell'ospedaliera privata accreditata.

8.4. L'ospedaliera convenzionata

Rispetto al totale della spesa corrente, l'ospedaliera convenzionata mostra negli anni 1998-2000 un andamento in crescita che conferma l'evoluzione degli anni precedenti. L'anno 2000 segna un +4,9% rispetto al 1999 con una spesa che passa dai 14.591 miliardi ai 15.305 miliardi.

Le seguenti tabelle espongono i dati relativi a tale voce di costo con l'indicazione degli scostamenti annuali e della sua incidenza sulla spesa corrente sanitaria di ciascuna Regione.

TAB 59/REG

SPESA OSPEDALIERA CONVENZIONATA
ANNI 1998 - 2000

(in milioni di lire)

REGIONI	1998	1999	1999/1998 %	2000	2000/1999 %
PIEMONTE	1.083.766	846.349	-21,91	866.386	2,37
VALLE D'AOSTA	8.539	9.121	6,82	1.111	-87,82
LOMBARDIA	2.369.738	2.211.302	-6,69	3.319.492	50,11
PROV. AUTON. BOLZANO	78.614	75.559	-3,89	72.188	-4,46
PROV. AUTON. TRENTO	64.844	65.640	1,23	71.419	8,80
VENETO	740.653	800.013	8,01	618.438	-22,70
FRIULI-VENEZIA-GIULIA	276.673	230.108	-16,83	176.654	-23,23
LIGURIA	445.235	449.069	0,86	532.689	18,62
EMILIA ROMAGNA	813.052	862.983	6,14	732.078	-15,17
TOSCANA	520.653	557.820	7,14	402.595	-27,83
UMBRIA	50.505	54.201	7,32	63.034	16,30
MARCHE	265.831	267.205	0,52	140.377	-47,46
LAZIO	2.831.913	2.998.125	5,87	3.279.040	9,37
ABRUZZO	403.131	534.558	32,60	360.806	-32,50
MOLISE	32.258	32.319	0,19	36.333	12,42
CAMPANIA	1.427.182	1.481.579	3,81	1.703.733	14,99
PUGLIA	1.572.218	1.499.428	-4,63	1.214.972	-18,97
BASILICATA	7.865	6.415	-18,44	7.081	10,38
CALABRIA	328.756	254.478	-22,59	332.447	30,64
SICILIA	888.736	1.195.026	34,46	1.189.652	-0,45
SARDEGNA	194.398	159.340	-18,03	184.288	15,66
TOTALE	**14.404.560**	**14.590.638**	**1,29**	**15.304.812**	**4,89**

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

NB Per il 98 e 99 i dati sono tratti in parte da RND e in parte dal conto economico delle aziende; per il 2000 da conti economici tranne per la P.A. di Bolzano e la Regione Sicilia che adottano contabilità finanziarie.

TAB 60/REG

SPESA OSPEDALIERA CONVENZIONATA/SPESA CORRENTE
ANNI 1998 - 2000

(in milioni di lire)

REGIONI	1998			1999			2000		
	Ospedaliera Conv.	Spesa Corrente	*Incidenza %*	Ospedaliera Conv.	Spesa Corrente	*Incidenza %*	Ospedaliera Conv.	Spesa Corrente	*Incidenza %*
PIEMONTE	1.083.766	8.918.009	*12,15*	846.349	9.525.974	*8,88*	866.386	10.730.982	*8,07*
VALLE D'AOSTA	8.539	260.511	*3,28*	9.121	288.081	*3,17*	1.111	324.954	*0,34*
LOMBARDIA	2.369.738	18.220.459	*13,01*	2.211.302	19.377.814	*11,41*	3.319.492	20.786.247	*15,97*
P.A. BOLZANO	78.614	1.222.082	*6,43*	75.559	1.312.901	*5,76*	72.188	1.423.287	*5,07*
P.A. TRENTO	64.844	1.062.293	*6,10*	65.640	1.111.007	*5,91*	71.419	1.196.940	*5,97*
VENETO	740.653	9.382.818	*7,89*	800.013	9.735.420	*8,22*	618.438	10.903.968	*5,67*
FRIULI V.G.	276.673	2.432.594	*11,37*	230.108	2.586.462	*8,90*	176.654	2.775.105	*6,37*
LIGURIA	445.235	3.596.996	*12,38*	449.069	3.792.421	*11,84*	532.689	4.193.954	*12,70*
E. ROMAGNA	813.052	8.613.180	*9,44*	862.983	9.076.153	*9,51*	732.078	9.888.242	*7,40*
TOSCANA	520.653	7.098.429	*7,33*	557.820	7.540.632	*7,40*	402.595	8.441.421	*4,77*
UMBRIA	50.505	1.691.702	*2,99*	54.201	1.789.832	*3,03*	63.034	1.990.898	*3,17*
MARCHE	265.831	2.894.562	*9,18*	267.205	3.114.168	*8,58*	140.377	3.470.474	*4,04*
LAZIO	2.831.913	10.839.973	*26,12*	2.998.125	11.488.932	*26,10*	3.279.040	13.002.614	*25,22*
ABRUZZO	403.131	2.395.394	*16,83*	534.558	2.676.610	*19,97*	360.806	3.082.802	*11,70*
MOLISE	32.258	613.992	*5,25*	32.319	654.822	*4,94*	36.333	711.348	*5,11*
CAMPANIA	1.427.182	10.691.391	*13,35*	1.481.579	11.344.026	*13,06*	1.703.733	12.745.001	*13,37*
PUGLIA	1.572.218	7.609.420	*20,66*	1.499.428	8.029.851	*18,67*	1.214.972	8.796.581	*13,81*
BASILICATA	7.865	1.098.842	*0,72*	6.415	1.105.023	*0,58*	7.081	1.371.582	*0,52*
CALABRIA	328.756	3.712.377	*8,86*	254.478	3.912.823	*6,50*	332.447	4.374.525	*7,60*
SICILIA	888.736	9.140.352	*9,72*	1.195.026	9.630.489	*12,41*	1.189.652	10.142.873	*11,73*
SARDEGNA	194.398	3.077.593	*6,32*	159.340	3.264.863	*4,88*	184.288	3.649.479	*5,05*
TOTALE	**14.404.560**	**114.572.969**	*12,57*	**14.590.638**	**121.358.304**	*12,02*	**15.304.812**	**134.003.277**	*11,42*

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute. Per il 98 e 99 i dati sono tratti in parte da RND e in parte dal conto economico delle aziende; per il 2000 da conti economici tranne per la P.A. di Bolzano e la Regione Sicilia che adottano contabilità finanziarie.

Per gli anni 2000 i dati sono stimati.

Va innanzitutto ricordato che nella "ospedaliera convenzionata" rientrano i costi per assistenza ospedaliera in IRCCS pubblici e privati, in ospedali ecclesiastici classificati convenzionati, in case di cura private accreditate, in cliniche universitarie e istituti universitari di ricovero, nonché i costi per rimborso ricoveri in Italia e all'estero.

Anche in questo comparto si presentano differenziate le situazioni riconducibili alle realtà regionali come evidenziato nelle precedenti tabelle.

La Lombardia espone nell'anno 2000 una crescita percentuale pari a oltre il 50% della spesa registrata nel 1999. Notevole anche la crescita in Calabria [+30,6%], nell'Umbria [+16,3%] e nel Lazio [+9,4%] Risultati opposti sono quelli di una consistente diminuzione di spesa in questo settore ospedaliero registrabile in molte Regioni, per effetto di politiche di razionamento nell'utilizzazione delle strutture di ricovero private, calmierate a livello di volume di prestazioni erogabili con meccanismi tariffari penalizzanti il *surplus*. L'effetto è nei dati delle Marche [-47,5], dell'Abruzzo [-32,5%], Toscana [-27,8%], Puglia [-18,9%], Emilia Romagna [-15,2%].

Per quanto riguarda l'incidenza sulla spesa sanitaria di parte corrente, primeggia il Lazio con la percentuale del 25,2%, seguito dalla Lombardia che con questa voce di spesa assorbe il 16% del totale; ad influirvi, in entrambi i casi, l'elevata presenza nel territorio di IRCCS, ospedali classificati e, nel caso del Lazio, di Policlinici universitari, nonchè case di cura accreditate, numerose peraltro anche in Lombardia.

Un quadro più esaustivo in tema di spesa ospedaliera non può prescindere tuttavia, come meglio sarà posto in chiaro nel paragrafo che segue, dalla visualizzazione complessiva del fenomeno ospedaliero e delle attività prestate in tale ambito con riferimento al quale è poi possibile disaggregare modi di erogazione e tipologie strutturali.

9. Analisi per livelli assistenziali

L'esame della spesa sanitaria disaggregata per livelli di assistenza presuppone una rielaborazione dei dati per evidenziare la quota di risorse effettivamente utilizzata per l'assolvimento delle funzioni che a tali livelli pertengono.

Va ricordato a riguardo come il sistema di finanziamento tramite parametri capitari sia stato sin dall'origine correlato a macro-livelli di assistenza; seppure

compiutamente messo a sistema a seguito di approvazione del Piano sanitario nazionale 1994-1996 [DPR 1.3.1994], tale sistema era già stato utilizzato negli anni precedenti per la ripartizione del FSN 1992 e 1993[24].

Il Piano sanitario 1998-2000 ha provveduto a ridefinire i precedenti sei macro-livelli, riducendoli a tre: prevenzione, assistenza distrettuale e assistenza ospedaliera. Va altresì ricordato che con l'accordo dell'8 agosto 2001 è stato convenuto fra le parti che, con successivo accordo da sancirsi in Conferenza Stato-Regioni, si sarebbero definiti i livelli essenziali di assistenza [Lea] da adottare poi con DPCM a stralcio dell'approvazione del PSN.

Punto centrale del lavoro di rideterminazione dei livelli essenziali è stato il loro stretto collegamento con i volumi di spesa stimati e previsti per la loro effettiva erogazione. A tale obiettivo hanno collaborato Ministero della sanità e Ministero del tesoro, Regioni e Province autonome con il supporto dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali [ASSR]. Il tavolo tecnico ha concluso i lavori a fine ottobre 2001; nella seduta del 22 novembre la Conferenza Stato.Regioni ha sancito l'accordo fra Governo e Regioni [25]sui livelli essenziali e nella stessa seduta ha espresso l'intesa sullo schema di DPCM emanato poi il 29 novembre 2001.

Con l'accordo sui LEA si è convenuto di escludere dalla copertura assistenziale alcune prestazioni e servizi, di limitare la prescrittibilità per altri; sono state inoltre individuate prestazioni con profilo organizzativo potenzialmente inappropriato e per le quali occorrono differenti modalità di erogazione.

Va sottolineato come particolare attenzione sia stata riservata, nella ridefinizione dei livelli assistenziali, alla possibilità di ottimizzare l'impiego delle risorse specie nell'area dell'assistenza ospedaliera.

In questo quadro si colloca anche il potenziamento dell'area della prevenzione e la riallocazione delle risorse nei tre livelli. Va considerato che nell'anno 2000 le percentuali di assorbimento sono state rispettivamente del 3,6% per la prevenzione, 46,7% per la distrettuale, 49,7% per l'ospedaliera. L'ipotesi prospettata nella relazione

---

[24] L'analisi gestionale dei sei macro-livelli sono nella *Relazione annuale sulla finanza regionale e l'assistenza sanitaria* – SS.RR. delib. 7.3.1996 n. 1/REF/'96.

[25] I dati in questione sono tratti dalla relazione tecnica che ha costituito la base di riferimento per l'accordo Governo-Regioni dell'8 agosto 2001.

tecnica, di base all'accordo del 22 novembre 2001, è per un incremento di composizione percentuale da riservare alla prevenzione e alla distrettuale [5% e 49,5%] e di diminuita presenza finanziaria dell'ospedaliera entro la percentuale del 45,5%.

Ciò posto va tuttavia considerato come resti non agevole una analisi di consuntivo sulle gestioni che fanno capo ai singoli livelli di assistenza. Le difficoltà sono da ricondurre al diverso grado di informatizzazione presente nelle varie realtà geografiche e a sistemi di classificazione ancora non completamente omogenei. Il che non consente l'immediata individuazione delle componenti di costo imputabili ai tre macro-livelli. Va pertanto valutata positivamente l'attività svolta dagli uffici del Ministero della salute addetti alle rilevazioni di cui vanno apprezzate l'attività e l'affinamento nella ricostruzione dei dati. In ordine ai quali va peraltro considerato che la classificazione relativa ai livelli di assistenza predisposta dal Ministero della salute introduce una macro-area funzionale corrispondente ai servizi amministrativi generali, la cui spesa andrebbe viceversa ripartita nei tre livelli, che ne restano perciò in parte percentualmente alterati.

La seguente tabella espone per i tre livelli della prevenzione, della assistenza ospedaliera e dell'assistenza distrettuale i costi dell'anno 2000 e la relativa percentuale di composizione. Da dire che nell'analisi per macro-aree il criterio seguito è quello del costo economico, del resto adottato a partire da quest'anno anche per la ricostruzione dei risultati delle gestioni, creando tuttavia in questo ultimo caso problemi di visibilità. Va altresì osservato che la separata considerazione offerta all'area della amministrazione, offusca in parte il dato riferito ai tre livelli sui quali tale voce di costo andrebbe ripartita. Una stima a riguardo consente di concentrare la maggior parte del costo per amministrazione nella area distrettuale [circa il 6%] mentre assai minore è il peso sugli altri due livelli [circa 0,5 di punto percentuale]. Con questo riferimento è possibile confrontare i dati sopra esposti, in termini di riallocazione dei costi per livelli di assistenza, con quelli recati nelle tabelle seguenti che dai primi divergono per la separata aggregazione dei costi di amministrazione.

TAB 61/REG

COSTI DEI LIVELLI DI ASSISTENZA DEL SSN
ANNO 2000

(in milioni di lire)

REGIONI	LIVELLO 1 PREVENZIONE		LIVELLO 2 ASSISTENZA DISTRETTUALE		LIVELLO 3 ASS.ZA OSPEDALIERA		AMMINISTRAZIONE		TOTALE
	Valore assoluto	% *Incidenza*	Valore assoluto	% *Incidenza*	Valore assoluto	% *Incidenza*	Valore assoluto	% *Incidenza*	
Piemonte	385.714	*3,62*	4.537.157	*42,54*	4.660.631	*43,70*	1.082.634	*10,15*	**10.666.226**
Valle D'Aosta	10.952	*3,28*	87.818	*26,27*	185.708	*55,56*	49.690	*14,87*	**334.253**
Lombardia	769.600	*3,70*	9.193.600	*44,20*	9.609.600	*46,20*	1.227.200	*5,90*	**20.800.094**
P.A. Bolzano	39.510	*2,77*	502.496	*35,29*	710.625	*49,90*	171.333	*12,03*	**1.424.052**
P.A. Trento	38.645	*3,18*	543.276	*44,75*	589.358	*48,54*	42.749	*3,52*	**1.214.124**
Veneto	367.142	*3,37*	3.927.884	*36,09*	5.741.197	*52,76*	846.347	*7,78*	**10.882.662**
Friuli Venezia Giulia	60.652	*2,22*	943.880	*34,57*	1.461.601	*53,53*	264.171	*9,68*	**2.730.394**
Liguria	114.888	*2,75*	1.577.272	*37,81*	2.172.692	*52,08*	307.171	*7,36*	**4.172.116**
Emilia Romagna	373.358	*3,80*	4.308.633	*43,81*	4.171.564	*42,42*	980.310	*9,97*	**9.833.955**
Toscana	363.847	*4,26*	3.958.183	*46,38*	3.590.089	*42,07*	622.302	*7,29*	**8.534.514**
Umbria	78.413	*3,94*	740.158	*37,17*	950.511	*47,73*	222.364	*11,17*	**1.991.535**
Marche	96.502	*2,82*	1.451.518	*42,36*	1.504.964	*43,91*	373.939	*10,91*	**3.427.012**
Lazio	277.835	*2,09*	4.836.701	*36,47*	7.455.109	*56,21*	694.196	*5,23*	**13.263.936**
Abruzzo	83.700	*2,70*	973.400	*31,40*	1.866.200	*60,20*	176.700	*5,70*	**3.100.094**
Molise	38.953	*5,29*	264.598	*35,93*	380.992	*51,73*	51.874	*7,04*	**736.510**
Campania	305.760	*2,40*	5.389.020	*42,30*	6.178.900	*48,50*	866.320	*6,80*	**12.740.093**
Puglia	254.733	*2,91*	3.348.137	*38,23*	4.535.786	*51,79*	619.442	*7,07*	**8.758.191**
Basilicata	37.338	*2,72*	458.900	*33,45*	761.112	*55,47*	114.619	*8,35*	**1.372.061**
Calabria	170.430	*3,90*	1.568.830	*35,90*	2.228.700	*51,00*	402.040	*9,20*	**4.370.091**
Sicilia	375.180	*3,70*	3.995.160	*39,40*	5.232.240	*51,60*	537.420	*5,30*	**10.140.095**
Sardegna	209.057	*5,70*	1.478.284	*40,33*	1.695.636	*46,26*	282.690	*7,71*	**3.665.759**
Bambin Gesù					257.340	*99,96*			**257.440**
ITALIA	**4.452.209**	***3,31***	**54.084.905**	***40,24***	**65.940.555**	***49,06***	**9.935.511**	***7,39***	**134.415.207**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero della salute.

Come prima considerazione, si deve osservare la decisa prevalenza, nella composizione della spesa per l'assistenza sanitaria, di quella ospedaliera che, seppure al netto del costo dei servizi amministrativi, assorbe comunque una percentuale superiore al 49,1% della spesa totale. La serie storica 1997-2000 espone tuttavia un progressivo restringimento dell'offerta ospedaliera a vantaggio delle altre aree di assistenza con una percentuale rispetto alla spesa totale che passa dal 52,6% del 1997 alle percentuali del 50,6%, 49,4% e infine 49,1%.

Segue, per importanza relativa, il costo delle prestazioni in ambito distrettuale percentualmente pari nel 2000 al 40,2%, mentre la prevenzione pesa sul costo totale per il 3,3%. I servizi amministrativi assorbono nel complesso dei tre livelli assistenziali il 7,4%. Tali aree hanno ridimensionato negli anni il loro peso percentuale con maggiore assorbimento di risorse da parte della prevenzione e della distrettuale. La serie degli anni 1997-2000 vede crescere la prima dal 37,3% del '97 al 42,2% del 2000 e la prevenzione dal 3,1% del '97 al 3,3% del 2000.

Le situazioni regionali mostrano tuttavia alcune differenze nella composizione della spesa. Quanto a quella ospedaliera, nell'anno 2000 la percentuale più bassa nella composizione del costo totale si registra in Toscana [42,1%] e in Emilia Romagna [42,4%]. Sopra media il Lazio con assorbimento da parte dell'ospedaliera di una percentuale di costo pari al 56,2%. Sopra media anche Veneto [52,8%] e Liguria [52,1%]. In Campania la spesa 2000 per le attività distrettuali è più elevata a confronto del corrispondente dato nazionale [42,3%>40,2%], mentre più bassa è la percentuale dell'ospedaliera [48,5%<49,1%].

Nell'attività di prevenzione, a fronte della media nazionale del 3,3%, emerge il dato della Sardegna con il 5,7%, seguita da Calabria e Umbria [3,9%], Emilia Romagna [3,8%], Lombardia [3,7%].

10. L'assistenza ospedaliera

Come emerso dall'analisi di insieme rivolta ai tre livelli di assistenza, il costo assorbito dall'ospedaliera è decisamente prevalente. In questa area si concentrano le maggiori possibilità di risparmi, anche mediante l'eliminazione di ricoveri inappropriati

e maggiore ricorso a forme alternative rispetto all'utilizzazione dei ricoveri ospedalieri in regime ordinario.

Va osservato intanto che in soli tre anni, a partire dal 1997, la spesa ospedaliera è cresciuta del 15%. Nell'anno 2000 l'aumento rispetto al '99 è pari a 5.892 miliardi con incremento percentuale del 9,8%, assai superiore al tasso di evoluzione della spesa sanitaria corrente complessiva [+ 6,2].

La seguente tabella espone, per serie storica riferita agli anni 1997-2000, i costi della assistenza ospedaliera, riferendone gli scostamenti annuali e i margini percentuali di incidenza sul totale dei costi.

TAB 62/REG

COSTI DELL' ASSISTENZA OSPEDALIERA
ANNI 1997 - 2000

(in milioni di lire)

REGIONI	1997			1998			%	1999			%	2000			%
	Ass. Osped. (a)	TOTALE livelli (b)	*Incid. (a/b)*	Ass. Osped. (c)	TOTALE livelli (d)	*Incid. (c/d)*	*Scost. (c/a)*	Ass. Osped. (e)	TOTALE livelli (f)	*Incid. (e/f)*	*Scost. (e/c)*	Ass. Osped. (g)	TOTALE livelli (h)	*Incid. (g/h)*	*Scost. (g/e)*
Piemonte	4.015.495	**8.357.247**	*48,05*	3.985.451	**8.918.010**	*44,69*	*-0,75*	4.189.566	**9.526.305**	*43,98*	*5,12*	4.660.631	**10.666.136**	*43,70*	*11,24*
Valle D'Aosta	176.646	**290.908**	*60,72*	156.950	**264.339**	*59,37*	*-11,15*	161.502	**291.645**	*55,38*	*2,90*	185.708	**334.168**	*55,57*	*14,99*
Lombardia	9.330.091	**17.506.034**	*53,30*	8.408.400	**18.200.000**	*46,20*	*-9,88*	8.962.800	**19.400.000**	*46,20*	*6,59*	9.609.600	**20.800.000**	*46,20*	*7,22*
P.A. Bolzano	583.557	**1.074.488**	*54,31*	621.963	**1.217.066**	*51,10*	*6,58*	670.555	**1.292.533**	*51,88*	*7,81*	710.625	**1.423.964**	*49,90*	*5,98*
P.A. Trento	518.769	**985.046**	*52,66*	522.749	**1.062.302**	*49,21*	*0,77*	527.588	**1.093.033**	*48,27*	*0,93*	589.358	**1.214.028**	*48,55*	*11,71*
Veneto	4.842.119	**8.753.421**	*55,32*	5.039.790	**9.360.962**	*53,84*	*4,08*	5.267.226	**9.785.183**	*53,83*	*4,51*	5.741.197	**10.882.570**	*52,76*	*9,00*
Friuli V. Giulia	1.141.427	**2.346.178**	*48,65*	1.386.826	**2.441.577**	*56,80*	*21,50*	1.344.295	**2.583.588**	*52,03*	*-3,07*	1.461.601	**2.730.304**	*53,53*	*8,73*
Liguria	2.056.627	**3.480.328**	*59,09*	2.062.538	**3.569.907**	*57,78*	*0,29*	2.088.987	**3.781.640**	*55,24*	*1,28*	2.172.692	**4.172.023**	*52,08*	*4,01*
E. Romagna	3.847.374	**8.296.973**	*46,37*	3.911.689	**8.591.174**	*45,53*	*1,67*	3.945.359	**9.076.368**	*43,47*	*0,86*	4.171.564	**9.833.865**	*42,42*	*5,73*
Toscana	2.990.216	**6.883.737**	*43,44*	3.093.845	**7.098.685**	*43,58*	*3,47*	3.171.307	**7.541.809**	*42,05*	*2,50*	3.590.089	**8.534.421**	*42,07*	*13,21*
Umbria	891.441	**1.658.337**	*53,76*	825.692	**1.701.774**	*48,52*	*-7,38*	918.033	**1.828.299**	*50,21*	*11,18*	950.511	**1.991.446**	*47,73*	*3,54*
Marche	1.842.227	**3.085.314**	*59,71*	1.610.500	**2.897.723**	*55,58*	*-12,58*	1.378.327	**3.050.255**	*45,19*	*-14,42*	1.504.964	**3.426.923**	*43,92*	*9,19*
Lazio	6.104.778	**10.173.525**	*60,01*	6.482.886	**10.987.250**	*59,00*	*6,19*	6.641.679	**11.442.737**	*58,04*	*2,45*	7.455.109	**13.263.841**	*56,21*	*12,25*
Abruzzo	1.373.764	**2.340.413**	*58,70*	1.350.076	**2.371.735**	*56,92*	*-1,72*	1.612.782	**2.676.724**	*60,25*	*19,46*	1.866.200	**3.100.000**	*60,20*	*15,71*
Molise	334.508	**604.641**	*55,32*	333.122	**615.448**	*54,13*	*-0,41*	342.429	**654.712**	*52,30*	*2,79*	380.992	**736.417**	*51,74*	*11,26*
Campania	5.073.840	**10.440.000**	*48,60*	5.178.239	**10.690.357**	*48,44*	*2,06*	5.499.900	**11.340.000**	*48,50*	*6,21*	6.178.900	**12.740.000**	*48,50*	*12,35*
Puglia	4.023.203	**7.001.426**	*57,46*	4.172.932	**7.613.379**	*54,81*	*3,72*	4.108.680	**8.039.876**	*51,10*	*-1,54*	4.535.786	**8.758.098**	*51,79*	*10,40*
Basilicata	475.834	**953.107**	*49,92*	504.719	**1.006.571**	*50,14*	*6,07*	521.204	**1.111.095**	*46,91*	*3,27*	761.112	**1.371.969**	*55,48*	*46,03*
Calabria	1.828.350	**3.585.000**	*51,00*	1.979.500	**3.700.000**	*53,50*	*8,27*	1.988.995	**3.896.764**	*51,04*	*0,48*	2.228.700	**4.370.000**	*51,00*	*12,05*
Sicilia	4.019.640	**7.790.000**	*51,60*	4.716.240	**9.140.000**	*51,60*	*17,33*	4.969.080	**9.630.000**	*51,60*	*5,36*	5.232.240	**10.140.000**	*51,60*	*5,30*
Sardegna	1.584.037	**2.982.297**	*53,11*	1.485.154	**3.062.482**	*48,50*	*-6,24*	1.528.191	**3.254.966**	*46,95*	*2,90*	1.695.636	**3.665.667**	*46,26*	*10,96*
Bambin Gesù	210.000	**210.000**	*100,00*	210.000	**210.000**	*100,00*	*0,00*	210.000	**210.000**	*100,00*	*0,00*	257.340	**257.340**	*100,00*	*22,54*
ITALIA	**57.263.943**	**108.798.420**	*52,63*	**58.039.261**	**114.720.741**	*50,59*	*1,35*	**60.048.485**	**121.507.532**	*49,42*	*3,46*	**65.940.555**	**134.413.180**	*49,06*	*9,81*

Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati del Ministero della salute.

Da segnalare il sostenuto incremento della spesa ospedaliera in Campania [+12,3%], in Toscana [+13,0%], nel Lazio [+12,2%], in Calabria [+12,1%], in Piemonte [11,2%], in Puglia [+10,4%] con percentuali superiori al dato medio nazionale. Da dire che resta comunque elevata l'evoluzione incrementale anche in Veneto [+9%] e Lombardia [+7,2%] che, seppure entro la media dell'area assistenziale considerata, resta comunque al di sopra del tasso di evoluzione della spesa corrente sanitaria [+6,2%]. Più virtuosi i dati dell'Emilia Romagna [+5,7%], della Liguria [+4,0%], della Sicilia [+5,3%] che si mantengono al di sotto dell'evoluzione della stessa spesa sanitaria complessiva di parte corrente.

Quanto all'incidenza sul costo totale dell'assistenza sanitaria, l'ospedaliera flette nel quadriennio, attestandosi al 49% a fine anno 2000 rispetto al 53% del 1997. Il processo di de-ospedalizzazione che ha ispirato la più recente strategia in sanità, coniugato alla riorganizzazione della rete ospedaliera, partecipa del suddetto risultato. Restano tuttavia differenti le situazioni riscontrabili nelle realtà regionali. La maggior parte delle Regioni meridionali è sopra media nazionale [Calabria, Basilicata, Puglia, Molise], sintomo di non appropriato uso dell'ospedale. Al Centro, sono Abruzzo e Lazio che mantengono la percentuale più alta di costo per l'ospedaliera [60,2% e 56,2%] superiore a tutte le altre Regioni e che per il Lazio solo in parte è spiegabile con l'elevata mobilità passiva e per la presenza nel territorio di strutture ad elevata complessità.

I costi totali del settore ospedaliero, disaggregati per voci di spesa, trova esposizione nella seguente tabella.

TAB 63/REG

ASSISTENZA OSPEDALIERA - TERZO LIVELLO
ANNO 2000

(in milioni di lire)

VOCI ECONOMICHE		% Incid. Macro-voci I-II-III-IV su Totale	% Incid. Ruoli personale (A-B-C-D su Totale Personale)	% Incid. Qualifiche su Personale sanitario (A-B-C-D su Totale Personale)
I CONSUMI SANITARI E NON SANITARI	**10.804.646**	**16,39**		
II SERVIZI	**18.530.737**	**28,10**		
III PERSONALE (A+B+C+D)	**34.189.032**	**51,85**		
A) Sanitario (1+2+3)	***28.332.116***		***82,87***	
1) Medici	13.090.575			46,20
2) Infermieri	12.769.991			45,07
3) Altro	2.471.550			8,72
B) Professionale	***40.936***		***0,12***	
C) Tecnico	***4.705.427***		***13,76***	
D) Amministrativo	***1.110.553***		***3,25***	
IV ALTRI COSTI	**2.416.144**	**3,66**		
TOTALE LIVELLI (I+II+III+IV)	**65.940.559**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

L'esame dei dati consente di rilevare come nella composizione del costo ospedaliero il maggiore peso percentuale sia rappresentato dal personale [51,8%], mentre assorbe il 28,1% il costo per la acquisizione di prestazioni sanitarie in regime di ricovero ordinario o day hospital, comprese altresì le prestazioni di specialistica e diagnostica strumentale. I consumi sanitari e non sanitari compongono un altro 16,4% che, unitamente ad un residuale 3,7%, completa il totale del livello ospedaliero.

Particolare considerazione merita, in ogni caso, la spesa per il personale a causa del margine elevato nella composizione del costo ospedaliero.

La suesposta tabella ne approfondisce l'analisi con disaggregazione del costo in relazione al ruolo sanitario, professionale, tecnico e amministrativo.

Notevole peso percentuale riveste il ruolo sanitario che con un costo pari a 28.332 miliardi rappresenta l'82,9% del totale riferito al personale ospedaliero e il 43% del totale del terzo livello.

Elevato il contributo al costo del personale da parte dei medici e degli infermieri con una percentuale di composizione pari rispettivamente al 46,2% e al 45,1%. Si tratta di percentuali di incidenza sulla spesa ospedaliera e sanitaria che dovrebbero essere tenute in adeguata considerazione in sede di rinnovi contrattuali per l'elevatissima incidenza sui costi della sanità.

11. Principali indicatori nella gestione dell'assistenza ospedaliera

Ciò detto riguardo alle risultanze di carattere economico-finanziario, ulteriore interesse è di valutare in quale misura il costo elevato dell'offerta ospedaliera si ponga in relazione alle caratteristiche strutturali e ai rispettivi livelli di attività riscontrabili nelle varie realtà regionali.

A questo fine sono utilizzabili alcuni indicatori elaborati dalla Sezione Autonomie sulla base di dati acquisiti con specifiche istruttorie dalla Sezioni regionali di controllo, integrati e confrontati con gli omologhi dati forniti dal Ministero della salute. Tali indicatori sono funzionali alla valutazione delle attività e delle prestazioni ospedaliere, alla complessità dei casi trattati in ambito regionale, all'efficienza operativa delle strutture, all'efficacia e appropriatezza delle prestazioni e delle tipologie di cura, nonché sui tassi di ospedalizzazione e sulla mobilità ospedaliera.

La maggior parte di tali indicatori sono costruiti tramite informazioni rilevate dalle schede di dismissione ospedaliera [SDO]. Da dire che le Sezioni regionali hanno operato nel contraddittorio con le Regioni interessate, mentre il coordinamento svolto dalla Corte in sede centrale ha consentito l'aggregazione dei dati e il confronto dialettico anche con il Ministero della sanità e con gli uffici specialmente competenti in materia. Si è raggiunto pertanto il risultato di armonizzare le risultanze delle differenti metodologie istruttorie, mentre resta l'obiettivo di ulteriori perfezionamenti collaborativi.

11.1. Indicatori di attività

Le seguenti tabelle espongono per gli anni 1998, 1999, 2000 il numero dei ricoveri e le giornate di degenza riferiti a ciascuna Regione, distinti con riferimento ai ricoveri per acuti, in regime ordinario e day hospital, riabilitazione e lungodegenza, con distinta considerazione per le strutture pubbliche e private accreditate. Il dato relativo alla degenza media consente poi di confrontare la *performance* di ciascuna realtà territoriale.

TAB 64/REG

COMPOSIZIONE DELL'ATTIVITA' OSPEDALIERA PER REGIME DI RICOVERO
ANNO 1998

REGIONE	RICOVERI									GIORNATE di DEGENZA									DEGENZA MEDIA ACUTI in REGIME ORDINARIO
	ACUTI				RIABILITAZIONE				LUNGO DEGENZA	ACUTI				RIABILITAZIONE				LUNGO DEGENZA	
	Regime ordinario (1)	%	Day Hospital (2)	%	Regime ordinario (3)	%	Day Hospital (4)	%		Regime ordinario (5)	%	Day Hospital (6)	%	Regime ordinario (7)	%	Day Hospital (8)	%		(5) / (1)
PIEMONTE	626.611	72,1	244.075	27,9	22.757	96,2	890	3,8	8.168	5.246.537	90,4	557.984	9,6	678.639	98,3	11.485	1,7	43.387	8,37
VALLE D'AOSTA	*19.025*	*80,7*	*4.597*	*19,3*	*0*	*0,0*	*0*	*0,0*	*0*	*159.069*	*92,3*	*13.192*	*7,7*	*0*	*0,0*	*0*	*0,0*	*n.d.*	*8,36*
LOMBARDIA	1.582.786	76,7	478.915	23,2	67.011	85,8	11.062	14,1	3.816	11.650.617	92,5	940.702	7,4	1.332.628	94,8	72.952	5,1	108.714	7,36
PROV. BOLZANO	*99.033*	*97,6*	*2.402*	*2,4*	*2.112*	*100,0*	*0*	*0,0*	*118*	*712.199*	*97,7*	*16.633*	*2,3*	*51.337*	*100,0*	*0*	*0,0*	*3.352*	*7,19*
PROV. TRENTO	*82.392*	*81,6*	*18.570*	*18,4*	*6.303*	*89,7*	*725*	*10,3*	*3.633*	*579.807*	*87,9*	*79.800*	*12,1*	*118.438*	*93,0*	*8.937*	*7,0*	*100.544*	*7,04*
VENETO	792.067	71,4	311.304	28,6	17.595	82,6	3.697	17,4	12.681	6.055.710	95,1	311.760	4,9	273.681	98,7	3.697	1,3	374.530	7,65
FRIULI V.G.	*191.765*	*81,6*	*43.217*	*18,4*	*3.073*	*54,0*	*128*	*4,0*	*435*	*1.559.579*	*99,6*	*149.849*	*0,4*	*78.737*	*100,0*	*1.786*	*0,0*	*30.963*	*8,13*
LIGURIA	297.932	72,2	114.686	27,8	2.227	93,5	155	6,5	0	2.407.374	88,6	310.135	11,4	61.574	99,5	309	0,5	0	8,08
EMILIA R.	714.110	75,7	229.687	24,3	13.439	82,1	2.927	17,9	16.362	5.121.989	84,2	959.077	15,8	357.954	90,0	39.565	10,0	437.445	7,00
TOSCANA	564.866	80,9	133.376	19,1	6.737	90,3	725	9,7	2.611	4.160.337	91,0	414.023	9,1	178.244	94,4	10.654	5,6	117.571	7,37
UMBRIA	153.679	73,9	54.246	26,1	716	24,5	2.210	75,5	0	1.006.469	97,3	158.052	13,6	15.843	99,8	32.177	0,2	0	6,55
MARCHE	271.015	85,4	46.235	14,6	1.581	78,9	424	21,1	544	2.108.268	98,9	103.790	1,1	65.819	100,0	1.234	0,0	16.049	7,78
LAZIO	879.078	82,1	190.991	17,9	18.529	86,8	2.811	13,2	5.361	6.907.613	92,2	585.341	7,8	769.924	95,4	37.294	4,6	0	7,86
ABRUZZO	250.138	89,5	29.377	10,5	11.031	99,0	110	1,0	872	1.737.595	93,1	129.231	6,9	253.815	99,3	1.775	0,7	19.496	6,95
MOLISE	64.765	97,0	2.005	3,0	447	100,0	0	0,0	0	479.875	99,2	4.066	0,8	16.589	100,0	*0*	*0,0*	0	7,41
CAMPANIA	937.136	84,8	168.198	15,2	8.848	77,6	2.550	22,4	3.102	5.569.127	93,6	380.549	6,4	235.673	85,3	40.584	14,7	*n.d.*	5,94
PUGLIA	880.669	87,6	124.944	12,4	7.870	78,8	2.117	21,2	1.580	5.245.192	97,9	113.375	2,1	141.395	100,0	1.374	0,0	29.763	5,96
BASILICATA	102.908	93,3	6.735	6,7	681	0,0	147	0,0	0	680.318	96,9	21.887	3,1	11.494	0,0	2.178	0,0	0	6,61
CALABRIA	375.444	89,4	44.716	10,6	3.186	98,3	56	1,7	1.514	2.329.315	94,5	134.836	5,5	57.579	98,6	823	1,4	0	6,20
SICILIA	*671.343*	*85,2*	*118.809*	*14,8*	*2.622*	*87,3*	*384*	*12,7*	*111*	*3.859.423*	*91,9*	*338.368*	*8,1*	*50.853*	*93,3*	*3.676*	*6,7*	*n.d.*	*5,75*
SARDEGNA	*260.737*	*100,0*	*62.537*	*0,0*	*63*	*100,0*	*47*	*0,0*	*616*	*1.830.583*	*99,7*	*6.184*	*0,3*	*5.902*	*100,0*	*0*	*0,0*	*n.d.*	*7,02*
ITALIA	9.817.499	*79,6*	2.429.622	*20,4*	196.828	*83,2*	31.165	*16,8*	61.524	69.406.996	*90,7*	5.728.834	*9,3*	4.756.118	*93,0*	270.500	*7,0*	1.281.814	7,07

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati Sezioni regionali di controllo integrati con dati Ministero della salute

TAB 65/REG

COMPOSIZIONE DELL'ATTIVITA' OSPEDALIERA PER REGIME DI RICOVERO
ANNO 1999

REGIONE	RICOVERI									GIORNATE di DEGENZA									DEGENZA MEDIA ACUTI in REGIME ORDINARIO
	ACUTI				RIABILITAZIONE				LUNGO DEGENZA	ACUTI				RIABILITAZIONE				LUNGO DEGENZA	
	Regime ordinario (1)	%	Day Hospital (2)	%	Regime ordinario (3)	%	Day Hospital (4)	%		Regime ordinario (5)	%	Day Hospital (6)	%	Regime ordinario (7)	%	Day Hospital (8)	%		(5) / (1)
PIEMONTE	601.772	73,6	216.331	26,4	22.784	89,6	2.642	10,4	10.741	5.033.059	91,0	496.404	9,0	677.656	96,3	25.767	3,7	97.095	8,36
VALLE D'AOSTA	*17.190*	*76,7*	*5.226*	*23,3*	*0*	*0,0*	*0*	*0,0*	*0*	*152.201*	*91,0*	*15.035*	*9,0*	*0*	*0,0*	*0*	*0,0*	*0*	*8,85*
LOMBARDIA	1.557.669	77,5	451.473	22,4	72.554	80,0	12.731	14,9	3.482	11.103.732	92,5	900.104	7,4	1.470.673	94,8	77.610	5,0	100.288	7,13
PROV. BOLZANO	*97.565*	*96,0*	*4.023*	*4,0*	*1.774*	*100,0*	*0*	*0,0*	*152*	*714.206*	*97,7*	*17.038*	*2,3*	*48.418*	*100,0*	*0*	*0,0*	*4.448*	*7,32*
PROV. TRENTO	*76.973*	*81,3*	*17.758*	*18,7*	*7.370*	*83,5*	*1.458*	*16,5*	*3.746*	*621.501*	*98,4*	*10.126*	*1,6*	*139.066*	*99,9*	*75*	*0,1*	*99.043*	*8,07*
VENETO	731.390	76,0	234.373	24,0	18.530	81,9	4.085	18,1	13.730	5.781.828	96,1	235.764	3,9	393.243	99,0	4.085	1,0	303.074	7,91
FRIULI V.G.	*189.667*	*80,0*	*47.537*	*20,0*	*2.783*	*96,3*	*108*	*3,7*	*655*	*1.455.847*	*99,6*	*159.156*	*0,4*	*83.150*	*100,0*	*1.300*	*0,0*	*21.733*	*7,68*
LIGURIA	284.113	71,2	115.004	28,8	2.229	91,7	201	8,3	0	2.313.595	99,5	337.850	0,5	75.252	100,0	397	0,0	0	8,14
E. ROMAGNA	679.915	74,4	233.554	25,6	14.719	80,9	3.464	19,1	23.818	4.729.031	82,8	985.259	17,2	395.573	88,9	49.599	11,1	706.174	6,96
TOSCANA	545.701	78,6	148.201	21,4	6.876	87,0	1.027	13,0	2.305	4.026.760	89,5	474.390	10,5	193.254	92,8	15.038	7,2	101.177	7,38
UMBRIA	152.077	72,4	58.114	27,6	998	30,4	2.289	69,6	0	973.076	84,9	172.694	15,0	18.807	99,9	30.626	0,1	0	6,40
MARCHE	261.916	83,0	53.586	17,0	1.667	82,4	356	17,6	1.158	2.001.457	98,8	135.553	1,2	67.425	100,0	1.352	0,0	31.005	7,64
LAZIO	898.577	85,3	154.590	14,7	22.373	73,8	7.952	26,2	3.188	6.915.268	91,9	609.529	8,1	936.613	92,0	81.078	8,0	*n.d.*	7,70
ABRUZZO	259.443	86,5	40.394	13,5	12.556	95,5	593	4,5	870	1.773.348	92,7	138.906	7,3	258.178	96,2	10.150	3,8	1.450	6,84
MOLISE	63.633	96,5	2.335	3,5	675	100,0	0	0,0	0	460.181	99,0	4.707	1,0	22.581	100,0	*0*	*0,0*	*0*	7,23
CAMPANIA	917.644	82,2	198.815	17,8	11.003	79,3	2.865	20,7	12.596	5.188.410	92,7	407.267	7,3	326.890	89,3	39.002	10,7	*n.d.*	5,65
PUGLIA	830.685	84,5	152.250	15,5	7.835	74,1	2.744	25,9	1.872	4.964.667	97,9	104.159	2,1	143.568	100,0	4.149	0,0	31.178	5,98
BASILICATA	99.060	86,7	15.222	13,3	466	77,3	137	22,7	0	660.984	96,8	36.445	3,2	9.084	99,9	1.759	0,1	0	6,67
CALABRIA	333.461	85,8	55.069	14,2	20.480	81,7	4.574	18,3	2.636	2.076.892	92,6	165.552	7,4	193.900	94,0	12.411	6,0	*n.d.*	6,23
SICILIA	*811.373*	*80,1*	*201.391*	*19,9*	*3.984*	*92,1*	*342*	*7,9*	*635*	*4.858.749*	*89,5*	*569.439*	*10,5*	*127.384*	*97,4*	*3.439*	*2,6*	*n.d.*	*5,99*
SARDEGNA	*264.614*	*74,7*	*89.750*	*25,3*	*84*	*57,1*	*63*	*42,9*	*347*	*1.860.687*	*91,5*	*172.862*	*8,5*	*5.690*	*77,9*	*1.618*	*22,1*	*n.d.*	*7,03*
ITALIA	9.674.438	*79,6*	2.494.996	*20,4*	231.740	*83,2*	47.631	*16,8*	81.931	67.665.479	*90,7*	6.148.239	*9,3*	5.586.405	*93,0*	359.455	*7,0*	1.496.665	6,99

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati Sezioni regionali di controllo integrati con dati Sezioni regionali di controllo integrati con dati Ministero della salute

TAB 66/REG

COMPOSIZIONE DELL'ATTIVITA' OSPEDALIERA PER REGIME DI RICOVERO
ANNO 2000

REGIONE	RICOVERI									GIORNATE di DEGENZA									DEGENZA MEDIA ACUTI in REGIME ORDINARIO
	ACUTI				RIABILITAZIONE				LUNGO DEGENZA	ACUTI				RIABILITAZIONE				LUNGO DEGENZA	
	Regime ordinario (1)	%	Day Hospital (2)	%	Regime ordinario (3)	%	Day Hospital (4)	%		Regime ordinario (5)	%	Day Hospital (6)	%	Regime ordinario (7)	%	Day Hospital (8)	%		(5)./ (1)
PIEMONTE	578.220	74,4	199.322	25,6	23.900	90,1	2.615	9,9	10.741	4.755.220	90,2	513.796	9,8	719.587	96,6	25.619	3,4	442.627	8,22
VALLE D'AOSTA	*16.317*	*74,5*	*5.579*	*25,5*	*0*	*0,0*	*0*	*0,0*	*0*	*147.920*	*90,0*	*16.426*	*10,0*	*0*	*0,0*	*0*	*0,0*	*0*	*9,07*
LOMBARDIA	1.535.763	77,5	456.081	22,5	74.183	84,5	13.635	15,5	3.495	10.705.909	92,1	932.596	7,9	1.544.555	93,7	104.132	5,1	89.038	6,97
PROV. BOLZANO	*93.314*	*92,7*	*7.315*	*7,3*	*1.717*	*100,0*	*0*	*0,0*	*272*	*663.244*	*97,6*	*16.011*	*2,4*	*47.605*	*100,0*	*0*	*0,0*	*7.932*	*7,11*
PROV. TRENTO	*71.087*	*78,9*	*18.967*	*21,1*	*6.160*	*83,1*	*1.255*	*16,9*	*3.686*	*585.362*	*86,9*	*87.533*	*13,0*	*114.797*	*46,7*	*16.080*	*6,5*	*104.423*	*8,23*
VENETO	686.149	75,3	221.616	24,7	18.942	83,5	3.804	16,5	14.064	5.595.328	96,1	228.063	3,9	412.918	99,1	49.086	10,6	339.919	8,15
FRIULI V.G.	*175.103*	*77,5*	*50.760*	*22,5*	*2.907*	*97,0*	*109*	*3,0*	*318*	*1.511.538*	*89,6*	*175.102*	*10,3*	*90.562*	*98,6*	*1.234*	*1,3*	*20.144*	*8,63*
LIGURIA	279.172	70,0	119.705	30,0	2.362	89,4	281	10,6	0	2.248.044	86,1	360.888	13,8	83.308	98,9	878	1,0	0	8,05
E. ROMAGNA	633.455	72,1	245.626	27,9	14.566	79,2	3.824	20,8	24.605	4.398.631	81,1	1.022.784	18,9	399.448	87,2	58.592	12,8	773.805	6,94
TOSCANA	533.405	76,8	161.041	23,2	7.047	86,7	1.084	13,3	2.314	3.901.947	88,5	508.652	11,5	192.861	93,0	14.433	7,0	104.979	7,32
UMBRIA	145.761	71,1	59.323	28,9	1.328	41,5	1.869	58,5	0	921.494	84,7	166.101	15,2	23.529	99,9	25.741	0,1	0	6,32
MARCHE	252.935	80,7	60.640	19,3	1.723	82,3	371	17,7	1.904	1.920.595	92,6	152.319	7,3	73.185	100,0	2.107	0,0	60.336	7,59
LAZIO	877.947	79,7	224.185	20,3	24.122	67,1	11.829	32,9	0	6.754.371	88,7	860.743	11,3	1.023.841	88,5	132.918	11,5	0	7,69
ABRUZZO	278.494	83,4	52.181	16,6	9.787	95,0	515	5,0	764	1.734.729	91,1	170.411	8,9	204.904	96,3	7.493	3,7	15.518	6,23
MOLISE	63.957	96,3	2.475	3,7	795	0,0	0	0,0	0	477.698	98,3	8.067	1,7	0	0,0	*0*	*0,0*	0	7,47
CAMPANIA	921.949	81,2	213.690	18,8	11.560	79,9	2.902	20,1	3.635	5.313.267	91,9	471.110	8,1	352.962	89,9	39.830	10,1	*n.d.*	5,76
PUGLIA	810.420	83,4	161.259	16,6	6.482	67,1	3.172	32,9	2.134	4.748.950	97,9	99.455	2,1	151.057	100,0	7.638	0,0	37.415	5,86
BASILICATA	94.757	81,2	21.909	18,8	426	87,3	62	12,7	170	661.952	92,6	52.154	7,3	11.112	86,5	1.729	13,4	4.531	6,99
CALABRIA	328.235	82,6	68.906	17,4	3.535	98,3	61	1,7	0	2.040.044	90,9	205.113	9,1	83.540	98,6	1.156	1,4	0	6,22
SICILIA	*723.581*	*75,2*	*238.183*	*24,8*	*3.702*	*69,6*	*1.614*	*30,4*	*1.684*	*4.230.408*	*85,9*	*694.652*	*14,1*	*120.379*	*94,2*	*7.346*	*5,8*	*n.d.*	*5,85*
SARDEGNA	*260.254*	*74,6*	*98.635*	*25,4*	*134*	*74,0*	*47*	*26,0*	*0*	*1.777.369*	*91,5*	*166.025*	*8,5*	*8.244*	*85,0*	*1.455*	*15,0*	*0*	*6,83*
ITALIA	9.360.275	*79,6*	2.687.398	*20,4*	215.378	*83,2*	49.049	*16,8*	69.786	65.094.020	*90,7*	6.908.001	*9,3*	5.658.394	*93,0*	497.467	*7,0*	2.000.667	6,95

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati Sezioni regionali di controllo integrati con dati Ministero della salute

I suesposti dati mostrano negli anni 1998-2000 una riduzione del numero dei ricoveri ordinari per acuti con contemporanea crescita dei ricoveri in day hospital. Tale evoluzione, che privilegia lo spostamento dei ricoveri alla volta del day hospital e riabilitazione, si è verificata quasi totalmente in ambito pubblico [v. TAB 67 – 69/REG]. Aumentano come detto nel 1999 e 2000 le attività di day hospital con incremento di casi trattati e giornate di degenza. Flette la degenza media per acuti in regime ordinario e si attesta nel 2000 al 6,95% rispetto al 7,07% del 1998.

Tali risultati vanno valutati anche alla luce di quanto disposto dall'art. 72, 3° comma del collegato alla finanziaria per il 1999 [legge 23.12.1998 n. 448] ove si prevedono controlli adeguati in modo da realizzare una riduzione dell'assistenza ospedaliera in regime di ricovero ordinario – con potenziamento di forme alternative – in misura non inferiore all'1% per anno dei ricoveri e delle spese complessive a tale fine registrate nell'anno precedente. La riduzione, nel 2000, di oltre 330.000 ricoveri, con incremento al ricorso alternativo in day hospital [+ 193.000] assolve in larga misura all'onere da parte del comparto regionale.

L'analisi delle singole situazioni locali mostra tuttavia differenti gradi di *performance*. Con riferimento all'anno 2000, a fronte di una percentuale media nazionale del 79,6% per ricoveri acuti in regime ordinario e del 20,4% in day hospital, sotto e sopra media rispetto ai due valori si collocano con migliori *performance* tutte le regioni del Nord, escluse quelle a statuto speciale, con altrettanti buoni risultati riscontrabili in Toscana e in Umbria, la quale ultima solo dopo la Liguria è risultata la più virtuosa. Tutto il Sud è sotto media nel grado di una *performance* misurata dal positivo rapporto day hospital/ricoveri ordinari; il peggiore dato è espresso dal Molise [96,3%, 3,7%] che di poco migliora il risultato dell'anno precedente, ma negativo è anche quello di Campania, Puglia Calabria, Basilicata. Il Lazio migliora il risultato nel 2000, ma resta sotto i parametri medi nazionali, passando dalle percentuali di composizioni registrate nel '99 pari al 85,3% e al 14,7% ai dati del 2000 [79,7% e 20,3%] migliori ma ancora sotto media.

Altro aspetto meritevole di considerazione è sulla percentuale di attività svolta dalle case di cura private, accreditate e non, nel confronto con il settore pubblico [v. TAB 67- 69\REG].

TAB 67/REG

COMPOSIZIONE ATTIVITA' OSPEDALIERA - PUBBLICO E PRIVATO
1998

REGIONI	RICOVERI														
	ISTITUTI PUBBLICI					ISTITUTI PRIVATI					TOTALE				
	ACUTI		RIABILITAZIONE		LUNGO DEGENZA	ACUTI		RIABILITAZIONE		LUNGO DEGENZA	ACUTI		RIABILITAZIONE		LUNGO DEGENZA
	regime ordinario	day hospital	regime ordinario	day hospital	regime ordinario	regime ordinario	day hospital	regime ordinario	day hospital	regime ordinario	regime ordinario	day hospital	regime ordinario	day hospital	regime ordinario
PIEMONTE	581.179	244.075	11.945	890	2.255	45.462	0	10.812	0	5.913	626.641	244.075	22.757	890	8.168
VALLE D'AOSTA	19.025	4.597	0	0	0	0	0	0	0	0	19.025	4.597	0	0	0
LOMBARDIA	1.218.124	442.999	25.828	7.614	2.219	364.662	35.916	41.183	3.448	1.597	1.582.786	478.915	67.011	11.062	3.816
PROV. AUTON. BOLZANO	91.634	2.233	1.696	0	59	5.733	169	1.286	0	59	97.367	2.402	2.982	0	118
PROV. AUTON. TRENTO	75.533	18.631	4.687	852	726	2.947	0	2.389	0	2.907	78.480	18.631	7.076	852	3.633
VENETO	693.476	298.348	9.221	2.411	10.928	98.591	12.956	8.374	1.286	1.753	792.067	311.304	17.595	3.697	12.681
FRIULI VENEZIA GIULIA	175.693	41.347	1.120	128	435	16.072	1.870	1.953	0	0	191.765	43.217	3.073	128	435
LIGURIA	296.677	114.842	1.908	155	0	1.274	0	319	0	0	297.951	114.842	2.227	155	0
EMILIA ROMAGNA	606.865	223.573	3.534	2.811	8.380	107.245	6.114	9.905	116	7.982	714.110	229.687	13.439	2.927	16.362
TOSCANA	536.089	124.435	2.913	489	0	28.777	8.941	3.824	236	2.611	564.866	133.376	6.737	725	2.611
UMBRIA	144.702	53.291	267	2.210	0	8.977	955	449	0	0	153.679	54.246	716	2.210	0
MARCHE	246.417	46.168	740	424	0	24.598	67	841	0	544	271.015	46.235	1.581	424	544
LAZIO	720.111	188.776	4.936	2.058	1.274	158.967	2.215	13.593	753	4.087	879.078	190.991	18.529	2.811	5.361
ABRUZZO	213.036	29.180	1.828	50	853	37.102	197	9.203	60	19	250.138	29.377	11.031	110	872
MOLISE	61.550	2.005	447	0	0	3.215	0	0	0	0	64.765	2.005	447	0	0
CAMPANIA	723.104	159.011	3.728	233	1.045	214.032	9.187	5.120	2.317	2.057	937.136	168.198	8.848	2.550	3.102
PUGLIA	809.161	100.357	7.870	2.117	1.580	71.508	24.587	0	0	0	880.669	124.944	7.870	2.117	1.580
BASILICATA	101.350	6.735	681	147	0	1.558	0	0	0	0	102.908	6.735	681	147	0
CALABRIA	285.676	44.716	570	56	621	89.768	0	2.616	0	893	375.444	44.716	3.186	56	1.514
SICILIA	580.189	118.732	1.363	53	111	91.154	77	1.259	331	0	671.343	118.809	2.622	384	111
SARDEGNA	227.213	59.746	63	47	0	33.544	2.791	0	0	616	260.757	62.537	63	47	616
TOTALE	8.406.804	2.323.797	85.345	22.745	30.486	1.405.186	106.042	113.126	8.547	31.038	9.811.990	2.429.839	198.471	31.292	61.524

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati Sezioni regionali di controllo integrati con dati Ministero della salute

TAB 68/REG

COMPOSIZIONE ATTIVITA' OSPEDALIERA - PUBBLICO E PRIVATO
1999

REGIONI	RICOVERI														
	ISTITUTI PUBBLICI					ISTITUTI PRIVATI (*)					TOTALE				
	ACUTI		RIABILITAZIONE		LUNGO DEGENZA	ACUTI		RIABILITAZIONE		LUNGO DEGENZA	ACUTI		RIABILITAZIONE		LUNGO DEGENZA
	regime ordinario	day hospital	regime ordinario	day hospital	regime ordinario	regime ordinario	day hospital	regime ordinario	day hospital	regime ordinario	regime ordinario	day hospital	regime ordinario	day hospital	regime ordinario
PIEMONTE	553.492	216.331	12.319	2.642	4.148	48.280	0	10.465	0	6.593	601.772	216.331	22.784	2.642	10.741
VALLE D'AOSTA	17.190	5.226	0	0	0	0	0	0	0	0	17.190	5.226	0	0	0
LOMBARDIA	1.184.804	403.625	27.899	9.298	1.905	372.865	47.848	44.655	3.433	1.577	1.557.669	451.473	72.554	12.731	3.482
PROV. AUTON. BOLZANO	91.918	3.859	436	0	2	5.647	164	1.338	0	150	97.565	4.023	1.774	0	152
PROV. AUTON. TRENTO	74.043	17.758	4.970	1.458	657	2.930	0	2.400	0	3.089	76.973	17.758	7.370	1.458	3.746
VENETO	650.912	222.093	10.078	2.021	11.619	100.478	12.280	8.452	2.064	2.111	751.390	234.373	18.530	4.085	13.730
FRIULI VENEZIA GIULIA	173.942	44.962	1.370	108	655	15.725	2.575	1.413	0	0	189.667	47.537	2.783	108	655
LIGURIA	282.981	115.004	1.501	201	0	1.132	0	728	0	0	284.113	115.004	2.229	201	0
EMILIA ROMAGNA	580.419	220.266	4.714	3.276	14.274	99.496	13.288	10.005	188	9.544	679.915	233.554	14.719	3.464	23.818
TOSCANA	516.317	135.069	2.561	504	0	29.384	13.132	4.315	523	2.305	545.701	148.201	6.876	1.027	2.305
UMBRIA	143.284	56.599	218	2.289	0	8.793	1.515	780	0	0	152.077	58.114	998	2.289	0
MARCHE	239.501	52.432	878	356	587	22.415	1.154	789	0	571	261.916	53.586	1.667	356	1.158
LAZIO	730.583	146.659	5.634	3.542	1.321	167.994	7.931	16.739	4.410	1.867	898.577	154.590	22.373	7.952	3.188
ABRUZZO	215.992	39.880	1.516	40	870	43.451	514	11.040	553	0	259.443	40.394	12.556	593	870
MOLISE	60.366	2.335	675	0	0	3.267	0	0	0	0	63.633	2.335	675	0	0
CAMPANIA	706.195	191.659	3.793	515	879	211.449	7.156	7.210	2.350	11.717	917.644	198.815	11.003	2.865	12.596
PUGLIA	755.392	124.831	7.835	2.744	1.872	75.293	27.419	0	0	0	830.685	152.250	7.835	2.744	1.872
BASILICATA	97.163	15.222	466	137	0	1.897	0	0	0	0	99.060	15.222	466	137	0
CALABRIA	253.553	54.748	16.769	4.574	647	79.908	321	3.711	0	1.989	333.461	55.069	20.480	4.574	2.636
SICILIA	707.624	201.391	2.057	342	635	103.749	0	1.927	0	0	811.373	201.391	3.984	342	635
SARDEGNA	227.540	86.002	84	63	0	37.074	3.748	0	0	347	264.614	89.750	84	63	347
TOTALE	8.263.211	2.355.951	105.773	34.110	40.071	1.431.227	139.045	125.967	13.521	41.860	9.694.438	2.494.996	231.740	47.631	81.931

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati Sezioni regionali di controllo integrati con dati Ministero della salute

TAB 69/REG

COMPOSIZIONE ATTIVITA' OSPEDALIERA - PUBBLICO E PRIVATO
2000

REGIONI	RICOVERI														
	ISTITUTI PUBBLICI					ISTITUTI PRIVATI (*)					TOTALE				
	ACUTI		RIABILITAZIONE		LUNGO DEGENZA	ACUTI		RIABILITAZIONE		LUNGO DEGENZA	ACUTI		RIABILITAZIONE		LUNGO DEGENZA
	regime ordinario	day hospital	regime ordinario	day hospital	regime ordinario	regime ordinario	day hospital	regime ordinario	day hospital	regime ordinario	regime ordinario	day hospital	regime ordinario	day hospital	regime ordinario
PIEMONTE	526.602	199.322	13.616	2.615	4.158	51.618	0	10.284	0	6.100	578.220	199.322	23.900	2.615	10.258
VALLE D'AOSTA	16.317	5.579	0	0	0	0	0	0	0	0	16.317	5.579	0	0	0
LOMBARDIA	1.147.652	395.066	27.630	9.601	1.722	388.111	61.015	46.553	4.034	1.773	1.535.763	456.081	74.183	13.635	3.495
PROV. AUTON. BOLZANO	88.169	7.192	1.718	0	136	5.145	1.309	609	0	136	93.314	8.501	2.327	0	272
PROV. AUTON. TRENTO	67.992	18.967	4.595	1.479	644	3.095	0	2.469	0	3.042	71.087	18.967	7.064	1.479	3.686
VENETO	651.954	218.768	16.142	2.702	12.737	34.195	2.848	2.800	1.102	1.327	686.149	221.616	18.942	3.804	14.064
FRIULI VENEZIA GIULIA	162.048	45.859	1.571	90	318	13.055	4.901	1.336	0	0	175.103	50.760	2.907	90	318
LIGURIA	277.930	119.705	1.549	281	0	1.242	0	813	0	0	279.172	119.705	2.362	281	0
EMILIA ROMAGNA	551.844	216.646	4.383	3.561	15.540	81.611	28.980	10.183	263	9.065	633.455	245.626	14.566	3.824	24.605
TOSCANA	502.459	146.043	2.791	734	0	30.946	14.998	4.256	350	2.314	533.405	161.041	7.047	1.084	2.314
UMBRIA	137.208	57.051	468	1.869	0	8.553	2.272	860	0	0	145.761	59.323	1.328	1.869	0
MARCHE	230.593	58.424	868	371	1.061	22.342	2.216	855	0	923	252.935	60.640	1.723	371	1.984
LAZIO	708.591	203.957	6.881	4.338	1.357	169.356	20.942	17.241	7.493	1.117	877.947	224.899	24.122	11.831	2.474
ABRUZZO	232.573	75.772	2.004	189	729	45.921	1.165	7.768	465	35	278.494	76.937	9.772	654	764
MOLISE	59.322	2.475	795	0	0	4.635	0	0	0	0	63.957	2.475	795	0	0
CAMPANIA	681.929	204.434	3.883	582	944	240.020	9.256	7.677	2.320	2.691	921.949	213.690	11.560	2.902	3.635
PUGLIA	736.913	135.109	6.482	3.172	2.134	73.507	26.150	0	0	0	810.420	161.259	6.482	3.172	2.134
BASILICATA	92.380	21.909	426	62	170	2.177	0	0	0	0	94.557	21.909	426	62	170
CALABRIA	246.691	68.788	328	61	441	81.544	118	3.207	0	1.272	328.235	68.906	3.535	61	1.713
SICILIA	621.506	238.183	1.556	1.614	1.684	102.075	0	2.146	0	0	723.581	238.183	3.702	1.614	1.684
SARDEGNA	214.927	98.249	134	47	0	45.327	386	0	0	562	260.254	98.635	134	47	562
TOTALE	7.955.600	2.537.498	97.820	33.368	43.775	1.404.475	176.556	119.057	16.027	30.357	9.360.075	2.714.054	216.877	49.395	74.132

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati Sezioni regionali di controllo integrati con dati Ministero della salute

I suesposti dati mostrano come nell'anno 2000 l'ospedaliera privata assorba il 15 % dei ricoveri ordinari per acuti [14,7% nel 1999] e il 6,5% dei day hospital [5,6% nel 1999] con incremento del proprio spazio nel mercato sanitario [nel 1998, 14,3% e 4,3%]. Assai rilevante è poi la presenza del privato accreditato nell'assistenza riabilitativa in regime ordinario e nella lungodegenza, ove il contributo è rispettivamente pari, nel 2000, al 57,1% e al 50,4%.

Notevole anche qui la variabilità tra le Regioni. Nei ricoveri in regime ordinario per acuti, il più elevato ricorso a strutture private si registra in Lombardia [23,1%], seguita dalla Campania [22,8%], dal Lazio [18,1%], e Abruzzo [18,0%].

11.2. Indicatori di domanda e indicatori di offerta

Di seguito sono esaminati alcuni indicatori che mettono a confronto la domanda con l'offerta ospedaliera sulla base di indici correlati ad efficienza, appropriatezza e complessità di prestazioni.

Va ricordato, a riguardo, come alcuni *standards* siano stati previsti sin dal 1985 [legge 595/'85] nel quadro della razionalizzazione della spesa sanitaria, ulteriormente precisati in connessione con gli interventi di ristrutturazione della rete ospedaliera [art. 2, comma 5, legge 28.12.1995 n. 549] e infine confermati con le disposizioni recate nella finanziaria per il 1997 [art. 1, legge 662/'96]. Il che vale per: a) la dotazione di "posti letto" fissata in media di 5,5 x 1000 abitanti, di cui l'uno per mille riservato alla riabilitazione e alla lungodegenza post-acuzie[26]; b) il grado di utilizzazione dei posti letto ad un tasso non inferiore al 75% in media annua; d) un tasso di ospedalizzazione pari al 160%.

Le seguenti tabelle ne danno conto.

[26] L'accordo 8 agosto 2001, recepito dal d.l. 347/'01 conv. con l. 405/'01, ha ridotto il numero di posti letti per 1000 abitanti a 5, di cui l'uno per 1000 riservato a lungodegenza e riabilitazione.

TAB 70/REG

INDICATORI DI DOMANDA: TASSO DI OSPEDALIZZAZIONE ACUTI
ANNO 2000
(Popolazione al 1.1.2000)

REGIONE	REGIME ORDINARIO			DAY HOSPITAL			TOTALE ACUTI		
	RICOVERI ENTRO REGIONE	RICOVERI FUORI REGIONE	TOTALE	RICOVERI ENTRO REGIONE	RICOVERI FUORI REGIONE	TOTALE	RICOVERI ENTRO REGIONE	RICOVERI FUORI REGIONE	TOTALE
PIEMONTE	125,04	10,64	**135,68**	43,80	3,52	**47,32**	168,84	14,16	**183,00**
VALLE D'AOSTA	123,17	28,23	**151,40**	42,81	10,63	**53,44**	165,98	38,86	**204,84**
LOMBARDIA	161,90	6,00	**167,90**	47,11	1,58	**48,69**	209,01	7,58	**216,59**
PROV. AUTON. BOLZANO	177,90	7,51	**185,41**	14,14	2,08	**16,22**	192,04	9,59	**201,63**
PROV. AUTON. TRENTO	136,75	22,44	**159,19**	38,23	5,95	**44,18**	174,98	28,39	**203,37**
VENETO	137,80	6,42	**144,22**	47,05	2,09	**49,14**	184,85	8,51	**193,36**
FRIULI VENEZIA GIULIA	136,49	8,62	**145,11**	36,16	2,74	**38,90**	172,65	11,36	**184,01**
LIGURIA	151,39	15,53	**166,92**	65,35	4,79	**70,14**	216,74	20,32	**237,06**
EMILIA ROMAGNA	138,87	8,65	**147,52**	56,07	2,35	**58,42**	194,94	11,00	**205,94**
TOSCANA	135,89	7,27	**143,16**	41,08	2,46	**43,54**	176,97	9,73	**186,70**
UMBRIA	143,02	16,86	**159,88**	54,82	4,51	**59,33**	197,84	21,37	**219,21**
MARCHE	152,89	15,14	**168,03**	38,43	4,86	**43,29**	191,32	20,00	**211,32**
LAZIO	144,77	9,64	**154,41**	39,22	2,65	**41,87**	183,99	12,29	**196,28**
ABRUZZO	183,98	20,02	**204,00**	37,47	4,48	**41,95**	221,45	24,50	**245,95**
MOLISE	151,98	39,92	**191,90**	6,13	7,50	**13,63**	158,11	47,42	**205,53**
CAMPANIA	155,10	12,80	**167,90**	36,05	2,34	**38,39**	191,15	15,14	**206,29**
PUGLIA	185,65	10,86	**196,51**	32,03	2,59	**34,62**	217,68	13,45	**231,13**
BASILICATA	135,63	43,45	**179,08**	31,48	7,99	**39,47**	167,11	51,44	**218,55**
CALABRIA	152,71	22,32	**175,03**	32,45	5,05	**37,50**	185,16	27,37	**212,53**
SICILIA	139,28	10,92	**150,20**	45,77	2,45	**48,22**	185,05	13,37	**198,42**
SARDEGNA	153,68	6,27	**159,95**	58,94	1,53	**60,47**	212,62	7,80	**220,42**
ITALIA	**148,07**	**10,84**	**158,91**	**43,14**	**2,78**	**45,92**	**191,21**	**13,62**	**204,83**

FONTE: dati Ministero della salute integrata con istruttorie regionali

I suesposti dati riferiscono sulla domanda ospedaliera registrata in ciascuna Regione nell'anno 2000 e mostrano quindi l'indice di frequenza con la quale la popolazione residente ricorre a strutture ospedaliere pubbliche o private, sia dentro che fuori Regione [tasso di ospedalizzazione]. Il risultato virtuoso va valutato sia con riguardo ai ricoveri in regime ordinario che in day hospital, riferiti entrambi solo ai ricoveri per acuti. L'intento perseguito con tale parametro di efficienza è di ridurre la domanda di ricovero per acuti spostando l'obiettivo sanitario sulla prevenzione e/o selezionando il bisogno sanitario con più appropriata riconduzione a ricoveri in riabilitazione e lungodegenza.

I suesposti dati mostrano che a livello nazionale il tasso di ospedalizzazione dei ricoveri ordinari per acuti è pari a 158,9 per ogni 1.000 abitanti, che sommato al risultato registrato in day hospital colloca il dato al 204,8 x 1000 a fronte del dato normativo che fissa in 160 x 1000 il tasso di ospedalizzazione da non superare in ciascuna Regione [art. 1, comma 1, legge 662/'96].

Nel complessivo risultato di entrambi i regimi di ricovero [ordinario e day hospital] sotto media nazionale sono Piemonte, Toscana, Veneto e Lazio; mentre sopra media sono specialmente Liguria, Abruzzo, Puglia. Tuttavia va pure registrato il dato positivo riferito al solo versante del regime ordinario che depone per scelte volte alla razionalizzazione dell'offerta ospedaliera. A fronte del tasso di ospedalizzazione medio pari al 158,9 x 1000 sono la Toscana e l'Emilia Romagna ad offrire i risultati migliori.

Con riguardo agli indicatori di offerta, l'attenzione è in primo luogo ai posti letto e alla relativa dotazione strutturale, che decisa influenza esercita sulla formazione del costo in sanità e del fabbisogno in ciascuna Regione.

Va considerato a riguardo che la relazione tecnica di accompagnamento al d.l. 347/'01 ha quantificato in circa 420 miliardi l'effetto di risparmio riconducibile alla riduzione dei posti letto per acuti dal 4,5 al 4 x 1000 abitanti da realizzare nel 2002. Il che suggerisce l'importanza di strategie volte al rispetto del parametro di legge.

La seguente tabella espone i dati di offerta di posti letto in ciascuna Regione con distinta considerazione di quelli pubblici e di quelli privati accreditati. Ulteriore specificazione è con riguardo ai posti letto in degenza ordinaria e in day hospital. Nel numero dei posti letto rientrano quelli relativi al regime per acuti e al regime per non

acuti. In rapporto con la popolazione residente [misurata al 1.1. dell'anno di riferimento] il dato medio nazionale si attesta nell'anno 2000 a 5,12 posti letto per 1000 abitanti, superando – seppure di poco - il paramero fissato per legge. Anche in questo caso la maggiore domanda ospedaliera, che preme sulle Regioni del Nord, anche per tramite di saldi attivi di mobilità, spiega il più elevato indice registrato al Nord, che subisce in molti casi anche l'effetto di una struttura della popolazione con notevole incidenza di residenti anziani.

TAB 71/REG

INDICATORI DI OFFERTA OSPEDALIERA PER ACUTI E NON ACUTI - PUBBLICO E PRIVATO
ANNO 2000

REGIONE	Popolazione 1.1.2000 ISTAT	PUBBLICI			ACCREDITATI			Posti Letto x 1.000 Ab
		Posti Letto Day Hospital	Posti Letto Degenza Ordinaria	Totale Posti Letto	Posti Letto Day Hospital	Posti Letto Degenza Ordinaria	Totale Posti Letto	
PIEMONTE	4.287.465	1.988	17.797	19.785	0	3.668	3.668	5,47
VALLE D'AOSTA	120.343	40	474	514	0	0	0	4,27
LOMBARDIA	9.065.440	3.390	37.769	41.159	320	8.618	8.938	5,53
PROV. AUTON. BOLZANO	462.542	107	2.257	2.364	0	184	184	5,51
PROV. AUTON. TRENTO	473.714	313	2.301	2.614	0	368	368	6,29
VENETO	4.511.714	2.122	20.703	22.825	48	1.229	1.277	5,34
FRIULI VENEZIA GIULIA	1.185.172	517	5.610	6.127	26	558	584	5,66
LIGURIA	1.625.870	795	7.960	8.755	0	128	128	5,46
EMILIA ROMAGNA	3.981.146	1.750	15.145	16.895	80	4.736	4.816	5,45
TOSCANA	3.536.392	1.442	13.253	14.695	117	2.223	2.340	4,82
UMBRIA	835.488	525	3.240	3.765	18	244	262	4,82
MARCHE	1.460.989	535	6.149	6.684	0	1.066	1.066	5,30
LAZIO	5.264.077	2.290	21.065	23.355	344	9.709	10.053	6,35
ABRUZZO	1.279.016	488	5.156	5.644	12	516	528	4,83
MOLISE	327.987	19	1.521	1.540	0	93	93	4,98
CAMPANIA	5.780.958	1.226	14.710	15.936	134	5.997	6.131	3,82
PUGLIA	4.085.239	1.236	16.541	17.777	56	1.931	1.987	4,84
BASILICATA	606.183	167	2.404	2.571	0	60	60	4,34
CALABRIA	2.050.478	635	5.991	6.626	19	3.284	3.303	4,84
SICILIA	5.087.794	1.939	17.884	19.823	0	3.516	3.516	4,59
SARDEGNA	1.651.888	520	6.405	6.925	38	1.504	1.542	5,13
TOTALE	**57.679.895**	**22.569**	**225.640**	**248.209**	**1212**	**45964**	**47176**	**5,12**

FONTE: dati Ministero della salute integrata con istruttorie regionali

Si rileva dalla suesposta tabella che i posti letto effettivamente utilizzati nell'anno 2000 sono stati 248.209 nella strutture pubbliche e 47.176 nelle strutture private per un totale di 295.385 letti.

Il confronto interregionale, con riferimento ai posti letto x 1000 abitanti, espone nel 2000 valori entro o di poco superiori al limite di legge, con risultati in genere più contenuti al Sud. Al Nord e al Centro quasi tutte le Regioni, sia a statuto ordinario che speciale, espongono indici superiori alla media nazionali ma in linea, generalmente, con il limite del 5,5 x 1000 abitanti. Si segnala tuttavia il caso del Lazio con una dotazione di letti assai superiore alla media [6,4 x 1000]. Ad influirvi è la componente privata che nel Lazio, con l'1,9 x 1000, è la più elevata rispetto alla media nazionale di 0,8 x 1000. Anche in Lombardia il numero dei posti letto [5,53 x 1000] è superiore alla media nazionale, seppure sostanzialmente nel limite di legge; buona parte è riservata alle strutture private [0,98 x 1000].

Indicatori di domanda e di offerta denotano altresì indubbia correlazione con i saldi di mobilità ospedaliera. La seguente tabella riporta i dati della matrice di mobilità interregionale riferita ai ricoveri per acuti in regime ordinario, dalla quale si desume il saldo positivo o negativo fra esportazioni e importazioni di pazienti da e per altre Regioni.

TAB 72/REG

MOBILITA' OSPEDALIERA TRA REGIONI
NUMERO DI DIMISSIONI
ANNO 2000 - RICOVERI PER ACUTI

REGIONI	RICOVERI PROVENIENTI DA ALTRE REGIONI (1)		RICOVERI IN ALTRE REGIONI (2)		SALDO RICOVERI (1 - 2)	
	Regime ordinario	Day Hospital	Regime ordinario	Day Hospital	Regime ordinario	Day Hospital
PIEMONTE	38.235	11.338	45.682	15.112	- 7.447	- 3.774
V. D'AOSTA	1.585	458	3.376	1.272	- 1.791	- 814
LOMBARDIA	132.778	35.532	54.015	14.194	78.763	21.338
P. A. BOLZANO	9.577	834	3.436	952	6.141	- 118
P. A. TRENTO	7.790	1.341	10.476	2.776	- 2.686	- 1.435
VENETO	56.777	15.992	28.678	9.338	28.099	6.654
F. V. GIULIA	16.143	4.950	10.207	3.251	5.936	1.699
LIGURIA	35.941	13.443	25.503	7.868	10.438	5.575
E. ROMAGNA	78.592	22.350	33.980	9.342	44.612	13.008
TOSCANA	57.802	15.967	25.650	8.669	32.152	7.298
UMBRIA	20.555	8.435	14.021	3.753	6.534	4.682
MARCHE	22.786	4.881	21.971	7.057	815	- 2.176
LAZIO	76.213	16.940	50.549	13.873	25.664	3.067
ABRUZZO	26.824	4.369	25.550	5.723	1.274	- 1.354
MOLISE	13.817	453	13.168	2.475	649	- 2.022
CAMPANIA	22.833	4.690	74.201	13.542	- 51.368	- 8.852
PUGLIA	38.908	3.709	44.436	10.592	- 5.528	- 6.883
BASILICATA	9.772	2.625	26.516	4.877	- 16.744	- 2.252
CALABRIA	11.921	1.706	46.231	10.455	- 34.310	- 8.749
SICILIA	10.206	4.367	55.773	12.510	- 45.567	- 8.143
SARDEGNA	4.903	709	10.409	2.536	- 5.506	- 1.827
TOTALE	**693.958**	**175.089**	**623.828**	**160.167**	**70.130**	**14.922**

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

Saldi attivi di mobilità ospedaliera espongono quasi tutte le Regioni del Nord, con l'eccezione di Piemonte, Val d'Aosta, P.A. di Trento. Positivo al Centro il saldo di mobilità solo per Toscana, Umbria e Lazio. Tutto le Regioni del Sud e Isole espongono saldi negativi con elevato livello di esportazioni. Da segnalare, fra i saldi positivi, quello di Lombardia con un attivo di 78.763 ricoveri ordinari e 21.338 in day hospital, di Emilia Romagna con l'attivo di 44.612 ricoveri in regime ordinario e 13,008 in day hospital. Al Sud, grandi esportatori sono la Campania, con un saldo passivo import/export di 60.220 ricoveri ordinari e day hospital e la Sicilia, con saldo passivo ordinario e day hospital di 53.710 pazienti.

11.3. Indicatori di efficienza

Ulteriori considerazioni scaturiscono dal confronto interregionale delle attività e prestazioni rese dalle strutture di ricovero pubbliche.

La seguente tabella espone alcuni indicatori di efficienza con riferimento alle sole strutture pubbliche. Così per l'indice di occupazione che per disposizione di legge dovrebbe assicurare una utilizzazione dei posti letti non inferiore al 75% della dotazione complessiva. Tale anche l'indice di *turn-over* e l'indice di rotazione di pazienti per letto [IR].

TAB 73/REG

INDICATORI DI EFFICIENZA OSPEDALIERA PER ACUTI - REGIME ORDINARIO - PUBBLICO ANNO 1999

REGIONE	IOM GD% / PL x 365	TURN-OVER (PL x 365 - GD) / RC	IR (RC / PL)
PIEMONTE	79,76	2,09	35,37
VALLE D'AOSTA	90,77	0,92	36,80
LOMBARDIA	77,24	2,23	37,24
PROV. AUTON. BOLZANO	75,38	2,19	41,10
PROV. AUTON. TRENTO	80,29	1,78	40,38
VENETO	79,36	2,12	35,51
FRIULI VENEZIA GIULIA	67,42	3,87	30,76
LIGURIA	83,17	1,63	37,71
EMILIA ROMAGNA	76,76	2,08	40,81
TOSCANA	78,30	2,09	37,96
UMBRIA	76,79	1,95	43,54
MARCHE	78,71	1,96	39,71
LAZIO	81,81	1,73	38,30
ABRUZZO	81,36	1,58	43,03
MOLISE	79,36	1,88	40,17
CAMPANIA	79,81	1,53	48,30
PUGLIA	72,87	2,21	44,90
BASILICATA	68,82	2,83	40,28
CALABRIA	75,97	1,90	46,17
SICILIA	74,52	2,04	45,63
SARDEGNA	64,85	3,80	33,77
TOTALE	**77,33**	**2,08**	**39,73**

FONTE: dati Ministero della salute

Differenze emergono in primo luogo se si prende in esame il cd. "tasso di utilizzo", ovvero l'indice di occupazione media dei posti letto pubblici per acuti in regime ordinario, 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%].

Le Regioni che espongono le *performance* migliori - soprattutto se raffrontate al dato nazionale [77,3%] – sono, al Nord, la Liguria [83,2%], seguita dall'Emilia Romagna [76,8%], dal Veneto [79,3%] e dalla Lombardia [77,2%]. Al Centro, migliori sono i dati di Abruzzo [81,3%] e Lazio [81,8%] mentre al Sud-Isole sotto il limite di legge sono Sardegna [64,8%] e Basilicata e sotto la media nazionale anche Sicilia, Calabria e Puglia.

Correlato, in senso tendenzialmente inverso al tasso di utilizzo, è l'intervallo di *turn-over* che esprime i giorni che intercorrono fra la dimissione di un paziente e la successiva occupazione da parte di altro paziente. Il dato nazionale espone il valore di 2,08 giorni. I valori regionali vanno dal più basso della Valle d'Aosta [0,9] al più alto della Sardegna [3,8] mentre fra le Regioni a statuto ordinario, minori letti vuoti sono in Campania [1,5] all'opposto della Basilicata [2,8].

Per quanto concerne la degenza media dei ricoveri ordinari relativi al settore "acuti" – come riferito in precedenza a commento della tabella 61\REG [v. *retro* parag, 11.1.] - gli scostamenti riscontrati nell'anno 2000, rispetto al dato nazionale di 6,95 giorni x ricovero, divaricano fra i 9,07 giorni della Valle d'Aosta e i 5,7 della Campania. Sopra media quasi tutte le Regioni del Nord e del Centro - circostanza questa legata alla maggiore complessità dei casi trattati [v. Tabella seguente] – ma con l'eccezione dell'Emilia Romagna [6,9] e dell'Umbria [6,3] che si mantengono nella media nazionale.

La durata della degenza e l'intervallo di *turn-over* influiscono poi sull'indice di rotazione [IR], che esprime il numero di pazienti che occupano uno stesso letto. Un basso valore di tale indice può essere spiegato da una elevata degenza media [casi trattati che richiedono tempi lunghi] e/ da un elevato intervallo di *turn-over* [lunghi tempi di attesa fra un ricovero e un altro]. I dati positivi più frequenti al Sud si spiegano soprattutto in termini di complessità dei casi trattati che richiedono degenze più lunghe [v. *infra* TAB 74\REG su indici di complessità].

11.4. Indicatori di complessità e appropriatezza

Le notizie e i dati offerti nelle precedenti tabelle acquistano maggiore significato e differente rilievo se posti in relazione alle particolari caratteristiche dell'offerta ospedaliera ove, mentre per un verso la complessità dei casi trattati negli episodi di ricovero incide fortemente su alcuni indicatori di efficienza [degenza media, turn over], per altro verso influisce in larga misura sui costi.

La seguente tabella ha lo scopo di chiarire tali aspetti, riducendo il margine di una eccessiva generalizzazione, inevitabile se il confronto interregionale poggia esclusivamente sulla spesa media pro-capite o su indicatori di mera efficienza, non calibrati gli uni e gli altri con più attenta considerazione alla realtà dei fenomeni e delle situazioni locali.

Da dire a riguardo che se la maggiore complessità nei casi di ricovero ne aumenta il costo, l'effetto si moltiplica a fronte di una domanda ospedaliera che tende a disporsi nel medesimo senso.

TAB 74/REG

INDICI DI COMPLESSITA' E APPROPRIATEZZA
ANNO 2000

REGIONI	INDICE di CASE MIX	% CASI COMPLESSI	RICOVERI CHIRURGICI (a)	%	RICOVERI MEDICI (b)	%	TOTALE (a) + (b)
PIEMONTE	1,07	25,00	300.058	*38,6*	477.484	*61,4*	**777.542**
VALLE D' AOSTA	*0,99*	*26,70*	*5.975*	*27,3*	*15.921*	*72,7*	***21.896***
LOMBARDIA	1,09	27,00	770.390	*40,1*	1.150.377	*59,9*	**1.920.767**
PROV. BOLZANO	*0,95*	*22,20*	*34.014*	*34,4*	*64.949*	*65,6*	***98.963***
PROV. TRENTO	*1,02*	*31,30*	*32.207*	*35,5*	*58.631*	*64,5*	***90.838***
VENETO	1,08	25,40	360.266	*40,1*	539.146	*59,9*	**899.412**
FRIULI V.G.	*1,14*	*31,10*	*94.670*	*42,0*	*130.947*	*58,0*	***225.617***
LIGURIA	1,05	26,80	116.398	*28,7*	288.840	*71,3*	**405.238**
E. ROMAGNA	1,10	27,90	341.238	*38,7*	541.093	*61,3*	**882.331**
TOSCANA	1,10	26,10	266.409	*38,0*	434.196	*62,0*	**700.605**
UMBRIA	1,01	23,00	63.316	*31,9*	135.219	*68,1*	**198.535**
MARCHE	1,03	26,90	111.179	*36,4*	194.074	*63,6*	**305.253**
LAZIO	0,99	23,10	373.217	*33,9*	728.915	*66,1*	**1.102.132**
ABRUZZO	0,94	22,70	94.448	*30,1*	219.318	*69,9*	**313.766**
MOLISE	0,92	27,50	20.113	*30,3*	46.319	*69,7*	**66.432**
CAMPANIA	0,88	18,80	327.672	*28,9*	807.967	*71,1*	**1.135.639**
PUGLIA	0,89	22,30	262.889	*28,0*	676.835	*72,0*	**939.724**
BASILICATA	0,89	21,10	26.009	*22,7*	88.383	*77,3*	**114.392**
CALABRIA	0,87	23,10	101.050	*25,4*	296.091	*74,6*	**397.141**
SICILIA	*0,89*	*22,20*	*243.032*	*25,3*	*718.732*	*74,7*	***961.764***
SARDEGNA	*0,88*	*20,70*	*85.154*	*24,4*	*263.735*	*75,6*	***348.889***
ITALIA	**1,00**	***24,30***	**4.029.704**	***33,8***	**7.877.172**	***66,2***	**11.906.876**

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

La suesposta tabella consente di misurare la complessità della casistica trattata in ambito ospedaliero con riferimento alle varie aree territoriali. Da dire che valori dell'indice di *case mix*[27] superiori all'unità indicano un peso superiore alla media dello standard nazionale [Italia].

Con riferimento alle Regioni a statuto ordinario, tutto il Nord - nonché Toscana, Umbria e Marche - espone un indice di complessità superiore alla media nazionale con punte massime in Toscana e Emilia Romagna [1,1] cui seguono Lombardia [1,09], Piemonte [1,07], Liguria [1,05]; sotto media il Lazio [0,99], mentre Calabria e Campania espongono prestazioni ospedaliere caratterizzate dagli indici di minore complessità [0,87 e 0,88].

Nel rapporto con DRG omologhi, i casi complicati misurati in media nazionale assumono la percentuale del 24,3%, a fronte della quale livelli superiori si riscontrano in tutte le Regioni del Nord [tranne la P.A.di Bolzano] nonché in Toscana, Molise e Marche. Le altre Regioni del Centro e tutto il Sud-Isole mostrano percentuali di complessità inferiori alla media. Da segnalare poi il caso dell'Emilia Romagna con la percentuale più elevata per complessità fra le Regioni a statuto ordinario [27,9%] mentre i casi meno complicati si riscontrano in Campania [18,8%], Sardegna [20,7%] e Basilicata [21,1%].

Tali risultati trovano conferma sulla base della percentuale dei ricoveri chirurgici rispetto a quelli medici. Nella media nazionale, i primi interessano il 33,8%, mentre quelli esclusivamente medici si attestano al 66,2%. Episodi chirurgici superiori alla media si registrano in Veneto e Lombardia [40,1%], in Emilia Romagna [38,7%] e in Piemonte [38,6%].

11.5. Conclusive valutazioni sulla base degli indicatori

I suesposti dati mettono in chiaro una variabilità dipendente dalla differente morfologia delle prestazioni ospedaliere che caratterizzano le diverse realtà territoriali.

---

[27] L'indice di *case mix* [ICM] esprime la complessità della casistica trattata tramite la standardizzazione dell'attività di una data unità produttiva per un indice tipo, costituito dalla degenza media DRG specifica di uno standard.

Il confronto interregionale consente alcune considerazioni con riferimento a un quadro variegato, entro il quale particolare segnalazione meritano specialmente alcune realtà territoriali.

Nel Lazio il problema dei Policlinici e la presenza massiccia di case di cura accreditate aggiunge motivi di complessità ad un quadro già affannato dalle problematiche di settore; l'effetto è in un tasso medio di crescita della spesa sanitaria del 7% nel quadriennio 1998-2001 [6,7% il dato nazionale]. L'analisi sui principali indicatori mette in luce le seguenti caratteristiche: disavanzo di 1.701 miliardi di lire nel 2001, il più elevato fra tutte le Regioni; alta l'incidenza della spesa ospedaliera che cresce in misura percentualmente superiore alla media nazionale [+ 12,3%>9,8%]; notevole il ricorso all'ospedaliera privata, con una presenza di 98 case di cura accreditate che assorbono il 18,1% dei ricoveri ordinari per acuti [15% il dato nazionale] e il 71,4% della riabilitazione [57,1% il dato nazionale]; degenza media in ambito pubblico [acuti regime ordinario] 7,7 rispetto a 6,6 nazionale; *offerta sanitaria* con posti letto pari a 6,35 x 1000 abitanti [5,12 x 1000 il dato nazionale] *eccessiva* rispetto ad una domanda di ricovero che è inferiore al dato nazionale; indice di rotazione per letto, più basso della media [perciò degenze lunghe], mentre elevato è l'indice di utilizzazione delle strutture; indici di complessità e appropriatezza sotto media nazionale e un numero di ricoveri chirurgici che non spiega né i costi elevati, né le degenze superiori alla media. Dai dati esposti, nella comparazione con il dato nazionale e con quello di altre realtà regionali si trae la conclusione che nel Lazio la questione dei disavanzi non trova spiegazione nell'elevata qualità dei servizi prestati o nell'elevata domanda di ospedalizzazione, né con la complessità dei casi trattati, ma viceversa trova la sua origine in fattori organizzativi e strutturali che vanno urgentemente risanati.

Con riguardo a Lombardia e Emilia Romagna, un primo aspetto di rilievo è per l' incidenza della popolazione anziana [anni 65+], influente su indici di complessità e numero di ricoveri chirurgici entrambi sopra media, mentre resta contenuta entro il dato nazionale la degenza media. Il quadro comparativo offre segnali di buona efficienza strutturale e organizzativa. E' semmai la maggiore o minore apertura al mercato privato che qualche dato in più offre alla valutazione delle due realtà.

Quanto alla Lombardia, la piena parità pubblico-privato per l'accreditamento senza applicazione di abbattimenti tariffari in caso di prestazioni eccedenti ha determinato incremento di risposta sanitaria con riduzione dei tempi di attesa ma incremento della spesa nel 1999 del 6,7%, a mitigare la quale è valsa la recente attivazione di una strategia di contenimento e tetti di spesa che ha consentito, a partire dal 2001, di mantenere il tasso di crescita entro il 5,6%

Vincente, in termini di controllo della spesa, la linea dell'Emilia Romagna che ha puntato sin dall'anno '98, su appropriatezza, accreditamento, tetti predefiniti di spesa e prestazioni coniugate a meccanismi di penalizzazione mediante riduzione proporzionale delle tariffe al superamento dei tetti. L'attenzione posta al miglioramento della qualità con riduzione di ricoveri inappropriati ha consentito un percorso virtuoso collocando i risultati di fine 2001 dell'Emilia Romagna fra i migliori in termini di evoluzione della spesa sanitaria con tasso di crescita di appena il 2,3%.

Quanto alle altre Regioni, una valutazione comparativa di estrema sintesi mette in chiaro come gli indicatori relativi a degenza media [DM] e tasso di utilizzo [IOM], ma pure frequenza di "letti vuoti" e velocità di rotazione di pazienti per letto, assumono altro significato se valutati in rapporto alla complessità dei casi trattati e in considerazione del peso percentuale di interventi chirurgici nel rapporto con il totale dei ricoveri come pure con riferimento all'incidenza della popolazione anziana. . Da dire allora che sono proprio questi ultimi dati ad offrire più esatta decodificazione agli indici di attività e di efficienza i cui esiti positivi e sopra media non di rado si associano a ricoveri medici e a *case-mix* inferiori all'unità.

Regioni come la Campania, la Puglia, la Calabria, la Sicilia, ma il discorso vale per tutte le altre realtà territoriali del Mezzogiorno e Isole, espongono, in prevalenza, dati favorevoli in termini di degenza media per acuti, basso indice di "letti vuoti" e buona rotazione di pazienti per letto, ma scontano poi bassi indici per complessità di episodi di ricovero e per interventi chirurgici. Sono viceversa le Regioni del Nord a primeggiare nella graduatoria formata dal più elevato numero percentuale di interventi chirurgici e complessità di *case-mix* associati altresì per l'Emilia Romagna ad un apprezzabile utilizzo della strutture e ad una degenza media in linea con quella di livello nazionale.

Anche sotto l'aspetto finanziario i confronti interregionali delle attività e delle prestazioni rese in ambito ospedaliero si prestano a interessanti riflessioni. Le Regioni del Sud e Isole espongono nel 2000 una spesa media pro-capite nell'assistenza sanitaria inferiore alla media nazionale. Tale risultato si coniuga peraltro ad un peso percentuale dell'attività chirurgica di molto inferiore a quello registrabile nelle realtà regionali del Nord del Paese, del resto coniugato con minori indici di complessità nelle prestazioni rese.

Tutto ciò – come già detto - trova corrispondenza e si riflette nella massiccia esportazione di pazienti dal Sud-Isole al Centro-Nord con ulteriore aggravio per queste Regioni che in parte scontano gli effetti di una maggiore appropriatezza e efficacia di risposta sanitaria.

PARTE IV^

LE POLITICHE DI INTERVENTO

1. Le politiche di intervento esaminate sulla base dei risultati di consuntivo. Analisi di insieme

2. Programmazione negoziata e strumenti per lo sviluppo
2.1. La riqualificazione degli investimenti
2.2. Gli Accordi programma quadro
2.3.Gli studi di fattibilità
2.4. I completamenti ed project financing
2.5. I nuclei di valutazione e verifica

3. Incentivi alle attività produttive
3.1. Le azioni di sostegno tra nuovi orientamenti comunitari e decentramento
3.2. Strategie ed obiettivi degli interventi agevolativi
3.3. Le fonti di finanziamento
3.4. La gestione delle risorse
3.5. Assetti e dinamica degli interventi
3.6. Gli incentivi di competenza regionale
3.7. Analisi dei rendiconti regionali 2000
3.8 Gli incentivi ex lege 488/92
3.9. Patti territoriali e contratti di programma

4. Fondi strutturali
4.1. Profili generali
4.2. Stato di attuazione della programmazione 1994 – 1999
4.2.1. Stato di attuazione dell'obiettivo
4.2.2. Stato di attuazione dell'obiettivo 2
4.2.3. Stato di attuazione dell'obiettivo 3
4.2.4. Stato di attuazione dell'obiettivo 4
4.2.5. Stato di attuazione dell'obiettivo 5a

4.2.6. Stato di attuazione dell'obiettivo 5b
4.2.7. Programmi di iniziativa comunitaria
4.3. La programmazione 2000/2006
4.3.1. L'obiettivo 1: Programmi operativi regionali
4.3.2. L'obiettivo 2
4.3.3. L'obiettivo 3
4.4. I sistemi di controllo

5. Trasporto pubblico locale
5.1. Quadro normativo nazionale
5.2. Quadro normativo regionale
5.3. Quadro economico finanziario
5.3.1. Analisi dei dati finanziari e contabili.
5.3.2. La questione dei disavanzi pregressi.
5.4. Lo stato di attuazione della normativa regionale
5.4.1. La programmazione e i servizi minimi
5.4.2. La politica tariffaria
5.4.3. L'attività di regolazione
5.5. Lo stato di apertura alla concorrenza
5.6. Programmi di investimento nel settore dei trasporti pubblici locali.
5.7. Il trasporto pubblico ferroviario

6. Agricoltura
6.1. Politica agricola comunitaria
6.2. Quadro finanziario comunitario
6.3. Politica agricola nazionale
6.4 Il quadro finanziario nazionale
6.5 .I programmi interregionali
6.6. Politica agricola regionale
6.7. Analisi della spesa regionale in agricoltura

7. Risorse idriche
7.1. Premessa
7.2. Le leggi regionali di attuazione della legge n. 36/94
7.3. Gli Ambiti territoriali ottimali previsti e insediati
7.4. L'attività svolta dagli ATO

8. Formazione professionale e mercato del lavoro
8.1. Lo scenario normativo e l'attribuzione alle Regioni delle risorse finanziarie
8.2. I centri per l'impiego
8.3. Le nuove prospettive del collocamento
8.4. Il contratto a termine
8.5. Il sostegno del fondo sociale europeo
8.6. La formazione continua
8.7. Profili gestionali della formazione professionale

1. Le politiche di intervento esaminate sulla base dei risultati di consuntivo. Analisi di insieme

Con le seguenti tabelle si intende offrire una rappresentazione della spesa regionale con riferimento alla sua destinazione e ai principali aspetti funzionali, in modo da poter sviluppare alcune considerazioni in ordine alla programmazione degli interventi, all'attuazione delle relative politiche di settore e al grado di realizzazione degli obiettivi prestabiliti.

Si è proceduto alla identificazione di cinque macro-aree più una residuale nella quale sono state ricomposte le spese delle singole Regioni riferibili ai vari settori di intervento e, con riferimento a tale quadro di sintesi, si riportano i dati finanziari dell'esercizio 2000 rinvenienti dai conti consuntivi regionali, in termini tanto di stanziamenti definitivi, quanto di impegni e di pagamenti complessivi. Come è ovvio la necessità di ricostruire una base per il confronto interregionale ha reso necessari alcuni aggiustamenti, partendo da un'aggregazione dei dati riferita a settori rappresentati in modo omogeneo nei rendiconti regionali o in altro modo ricostruibili con la collaborazione degli uffici regionali e riconducendo la parte non omogenea in un'unica macro-area denominata "altri settori".

Con eguale criterio di riclassificazione, gli stessi dati sono poi esposti per ciascuna Regione in modo più dettagliato nel Volume degli allegati.

TAB 75/REG

REGIONI

LA SPESA REGIONALE PER MACRO-AREE E SETTORI DI INTERVENTO

ANNO 2000

(in miliardi di lire)

STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA

MACRO-AREE -Settori-	PIE.	LOM.	VEN.	LIG.	EM. ROM.	TOS.	UMB.	MAR.	LAZ.	ABR.	MOL.	CAM.	PUG.	BAS.	CAL.	TOTALE
I^ AMMINISTRAZIONE GENERALE	**641**	**1.589**	**518**	**411**	**704**	**466**	**211**	**247**	**1.086**	**801**	**150**	**2.931**	**490**	**201**	**505**	**10.951**
II^ ATTIVITA' PRODUTTIVE	**1.068**	**1.652**	**1.020**	**800**	**993**	**590**	**263**	**363**	**2.784**	**811**	**103**	**883**	**400**	**251**	**444**	**12.425**
- Agricoltura e foreste	454	663	437	93	446	329	150	188	574	364	71	411	232	159	266	4.837
- Industria e artigianato	388	467	394	331	319	175	83	113	182	160	20	359	95	49	71	3.206
- Turismo e commercio	216	239	189	39	225	46	20	30	208	131	12	113	44	38	27	1.577
- Altri interventi	10	283	0	337	3	40	10	32	1.820	156	0	0	29	5	80	2.805
III^ SERVIZI DEL TERRITORIO	**2.401**	**4.336**	**3.538**	**849**	**2.186**	**1.787**	**583**	**769**	**6.488**	**831**	**266**	**3.859**	**1.151**	**676**	**3.401**	**33.121**
- Trasporti e viabilità	1236	1.658	1.543	471	932	563	127	330	2.793	327	72	996	922	320	249	12.539
- Difesa, tutela delle risorse ambientali	122	364	1.696	163	430	30	36	81	596	104	50	1.311	141	262	680	6.066
- Edilizia	406	706	288	104	534	1.182	208	149	1.964	192	92	462	48	45	1.394	7.774
- Altri interventi	637	1.608	11	111	290	12	212	209	1.135	208	52	1.090	40	49	1.078	6.742
IV^ SERVIZI SOCIALI	**9.764**	**21.660**	**12.395**	**4.949**	**9.937**	**8.621**	**2.231**	**3.894**	**14.740**	**3.010**	**782**	**12.556**	**8.172**	**1.262**	**5.066**	**119.039**
- Sanità e assistenza	9.505	20.827	12.395	4.861	9.934	8.609	2.158	3.746	14.386	2.954	753	12.556	8.106	1.262	5.000	117.052
- Altri interventi	259	833	0	88	3	12	73	148	354	56	29	0	66	0	66	1.987
V^ CULTURA	**711**	**880**	**560**	**167**	**670**	**467**	**206**	**150**	**3.430**	**378**	**50**	**293**	**169**	**126**	**128**	**8.385**
- Formazione professionale	420	806	396	151	80	251	176	118	250	279	44	99	16	109	21	3.216
- Altri interventi	291	74	164	16	590	216	30	32	3.180	99	6	194	153	17	107	5.169
VI^ ALTRI SETTORI	**0**	**4.520**	**1.230**	**187**	**0**	**0**	**52**	**47**	**0**	**292**	**364**	**44**	**2.962**	**309**	**901**	**10.908**
TOTALE SETTORI	**14.585**	**34.637**	**19.261**	**7.363**	**14.490**	**11.931**	**3.546**	**5.470**	**28.528**	**6.123**	**1.715**	**20.566**	**13.344**	**2.825**	**10.445**	**194.829**
VII^ ONERI NON RIPARTIBILI (*)	1.241	0	820	570	2.121	2.747	449	412	0	124	147	1.521	815	817	1.579	13.363
TOTALE GENERALE	**15.826**	**34.637**	**20.081**	**7.933**	**16.611**	**14.678**	**3.995**	**5.882**	**28.528**	**6.247**	**1.862**	**22.087**	**14.159**	**3.642**	**12.024**	**208.192**

Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto

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^)

TAB 76/REG

REGIONI

LA SPESA REGIONALE PER MACRO-AREE E SETTORI DI INTERVENTO

ANNO 2000

(in miliardi di lire)

IMPEGNI

MACRO-AREE -Settori-	PIE.	LOM.	VEN.	LIG.	EM. ROM.	TOS.	UMB.	MAR.	LAZ.	ABR.	MOL.	CAM	PUG.	BAS.	CAL.	TOTALE
I^ AMMINISTRAZIONE GENERALE	**618**	**1.509**	**482**	**592**	**589**	**459**	**190**	**243**	**981**	**459**	**136**	**2.434**	**449**	**171**	**494**	**9.806**
II^ ATTIVITA' PRODUTTIVE	**913**	**1.094**	**612**	**859**	**447**	**390**	**95**	**205**	**1.270**	**315**	**101**	**455**	**220**	**142**	**269**	**7.387**
- Agricoltura e foreste	267	340	341	108	247	258	45	89	222	116	68	225	133	115	126	2.700
- Industria e artigianato	232	412	132	331	81	53	37	66	77	86	21	163	53	16	71	1.831
- Turismo e commercio	404	112	139	42	116	40	6	26	96	42	12	67	18	9	20	1.149
- Altri interventi	10	230	0	378	3	39	7	24	875	71	0	0	16	2	52	1.707
III^ SERVIZI DEL TERRITORIO	**2.025**	**2.186**	**1.534**	**710**	**1.077**	**861**	**267**	**437**	**3.456**	**393**	**261**	**1.969**	**447**	**308**	**1.372**	**17.303**
- Trasporti e viabilità	1197	1.543	864	298	624	463	119	198	2.159	212	69	745	338	118	209	9.156
- Difesa, tutela delle risorse ambientali	110	174	511	229	109	16	30	48	342	24	48	775	64	137	230	2.847
- Edilizia	157	154	150	65	187	370	36	51	174	39	92	296	10	15	247	2.043
- Altri interventi	561	315	9	118	157	12	82	140	781	118	52	153	35	38	686	3.257
IV^ SERVIZI SOCIALI	**9.587**	**20.523**	**10.577**	**4.751**	**9.418**	**9.506**	**1.960**	**3.200**	**11.577**	**2.814**	**765**	**11.948**	**7.881**	**1.199**	**4.325**	**110.031**
- Sanità e assistenza	9.363	20.077	10.577	4.584	9.416	8.460	1.906	3.062	11.309	2.763	741	11.948	7.828	1.199	4.230	107.463
- Altri interventi	224	446	0	167	2	1.046	54	138	268	51	24	0	53	0	95	2.568
V^ CULTURA	**499**	**324**	**257**	**173**	**545**	**415**	**235**	**75**	**758**	**222**	**50**	**287**	**108**	**104**	**83**	**4.135**
- Formazione professionale	230	252	118	148	350	214	66	44	120	139	44	88	4	89	4	1.910
- Altri interventi	269	72	139	25	195	201	169	31	638	83	6	199	104	15	79	2.225
VI^ ALTRI SETTORI	**0**	**1.774**	**863**	**63**	**0**	**0**	**49**	**28**	**0**	**145**	**361**	**44**	**755**	**298**	**355**	**4.735**
TOTALE SETTORI	**13.642**	**27.410**	**14.325**	**7.148**	**12.076**	**11.631**	**2.796**	**4.188**	**18.042**	**4.348**	**1.674**	**17.137**	**9.860**	**2.222**	**6.898**	**153.397**
VII^ ONERI NON RIPARTIBILI (*)	187	596	229	295	1.412	1.920	310	294	0	71	40	1.676	35	219	310	7.594
TOTALE GENERALE	**13.829**	**28.006**	**14.554**	**7.443**	**13.488**	**13.551**	**3.106**	**4.482**	**18.042**	**4.419**	**1.714**	**18.813**	**9.895**	**2.441**	**7.208**	**160.991**

Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto

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^)

TAB 77/REG

REGIONI

LA SPESA REGIONALE PER MACRO-AREE E SETTORI DI INTERVENTO

ANNO 2000

(in miliardi di lire)

PAGAMENTI DI CASSA																
MACRO-AREE -Settori-	PIE.	LOM.	VEN.	LIG.	EM. ROM.	TOS.	UMB.	MAR.	LAZ.	ABR.	MOL.	CAM.	PUG.	BAS.	CAL.	TOTALE
I^ AMMINISTRAZIONE GENERALE	**507**	**1.432**	**451**	**513**	**461**	**405**	**190**	**220**	**953**	**623**	**120**	**980**	**415**	**166**	**451**	**7.887**
II^ ATTIVITA' PRODUTTIVE	**998**	**1.086**	**462**	**455**	**453**	**464**	**214**	**248**	**751**	**254**	**48**	**99**	**442**	**305**	**410**	**6.689**
- Agricoltura e foreste	357	464	252	64	275	260	117	111	197	137	36	48	213	220	273	3.024
- Industria e artigianato	488	326	83	195	95	115	71	66	51	54	7	17	149	46	59	1.822
- Turismo e commercio	143	75	127	20	81	59	17	37	53	34	5	34	31	31	44	791
- Altri interventi	10	221	0	176	2	30	9	34	450	29	0	0	49	8	34	1.052
III^ SERVIZI DEL TERRITORIO	**1.408**	**1.757**	**1.004**	**506**	**786**	**974**	**260**	**348**	**2.537**	**290**	**63**	**1.075**	**687**	**305**	**1.161**	**13.161**
- Trasporti e viabilità	962	1.443	536	333	401	600	121	170	1.501	165	34	688	410	132	153	7.649
- Difesa, tutela delle risorse ambientali	89	164	338	58	121	12	34	60	193	21	10	337	122	127	228	1.914
- Edilizia	129	150	126	54	208	354	46	31	75	35	5	28	57	15	217	1.530
- Altri interventi	228	0	4	61	56	8	59	87	768	69	14	22	98	31	563	2.068
IV^ SERVIZI SOCIALI	**9.709**	**20.479**	**10.724**	**3.780**	**10.038**	**8.203**	**1.912**	**3.213**	**11.565**	**2.772**	**725**	**11.101**	**7.526**	**985**	**4.328**	**107.060**
- Sanità e assistenza	9.506	20.081	10.724	3.701	10.036	8.196	1.857	3.088	11.361	2.729	698	11.101	7.445	985	4.247	105.755
- Altri interventi	203	398	0	79	2	7	55	125	204	43	27	0	81	0	81	1.305
V^ CULTURA	**560**	**518**	**235**	**108**	**412**	**284**	**81**	**119**	**557**	**106**	**49**	**56**	**237**	**86**	**96**	**3.504**
- Formazione professionale	334	436	101	92	243	130	48	80	167	22	44	8	116	73	8	1.902
- Altri interventi	226	82	134	16	169	154	33	39	390	84	5	48	121	13	88	1.602
VI^ ALTRI SETTORI	**0**	**5.115**	**1.871**	**171**	**0**	**0**	**89**	**27**	**0**	**84**	**203**	**127**	**1.081**	**63**	**356**	**9.187**
TOTALE SETTORI	**13.182**	**30.387**	**14.747**	**5.533**	**12.150**	**10.330**	**2.746**	**4.175**	**16.363**	**4.129**	**1.208**	**13.438**	**10.388**	**1.910**	**6.802**	**147.488**
VII^ ONERI NON RIPARTIBILI (*)	190	0	307	295	2.002	1.870	526	471	0	62	44	1.476	27	224	310	7.804
TOTALE GENERALE	**13.372**	**30.387**	**15.054**	**5.828**	**14.152**	**12.200**	**3.272**	**4.646**	**16.363**	**4.191**	**1.252**	**14.914**	**10.415**	**2.134**	**7.112**	**155.292**

Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto

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^)

I dati suesposti evidenziano come il settore di intervento sul quale si concentra la maggior parte della spesa è quello dell'assistenza sanitaria, qui indicato unitamente all'assistenza sociale, insieme al quale rappresenta il 66,8% della spesa totale in termini di impegni e il 68,1% in termini di pagamenti.

Al netto di quanto destinato a sanità e assistenza sociale, la distribuzione allocativa delle risorse nelle altre macro-aree di spesa assegna a ciascuna di esse il peso percentuale qui di seguito ricostruito sia con riferimento alle previsioni definitive che alle obbligazioni effettivamente assunte ed ai pagamenti complessivi effettuati.

TAB 78/REG

PERCENTUALE DI COMPOSIZIONE DELLA SPESA REGIONALE PER MACRO-AREE (al netto sanità e assistenza sociale) ANNO 2000

	STANZIAMENTI % su totale	IMPEGNI %su totale	PAGAMENTI (Cassa) % su totale
Amministrazione generale	14,08	21,35	18,90
Attività produttive	15,98	16,08	16,03
Servizi del territorio	42,58	37,67	31,54
Cultura, sport, istr., tempo libero	10,78	9,00	8,40
Altri interventi	16,58	15,90	25,13
TOTALE (netto sanità)	**100,00**	**100,00**	**100,00**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto

L'insieme delle spese riconducibili ad interventi e servizi sul territorio continuano ad occupare una posizione preminente rispetto alle altre aree di intervento sia al momento della programmazione delle attività di spesa sia nella fase della effettiva gestione. Si nota infatti che oltre il 40% degli stanziamenti complessivi [al netto della sanità] ha ricevuto tale destinazione mentre gli impegni e i pagamenti effettivi costituiscono rispettivamente il 37% e il 31% dei relativi totali.

Va osservato che nell'ambito di tale area viene ricompresa la gestione riguardante il complesso sistema dei trasporti che peraltro si caratterizza per la tipologia della spesa, quasi totalmente costituita da trasferimenti. Ben si può rilevare che per le Regioni quello dei trasporti e in genere della viabilità è il settore in cui si concentrano gli sforzi finanziari maggiori dopo l'assistenza sanitaria, ad esso essendo destinato nell'ambito

delle altre politiche di spesa il 16,1% degli stanziamenti, il 19,9% degli impegni e l'18,3% dei pagamenti.

Ritornando su un piano generale, possono ancora svolgersi alcune considerazioni riguardo alla capacità di attuazione delle politiche e di realizzazione degli interventi riscontrabile sulla scorta dei dati di gestione.

In confronto ad una spesa complessiva per interventi [le sei macro-aree delle tabelle] programmata a livello di comparto regionale per 194.829 miliardi, l'attuazione delle politiche esprime un ammontare di spesa impegnata per 153.397 miliardi mentre il totale dei pagamenti risulta 147.488 miliardi.

Il rapporto fra impegni e autorizzazioni di spesa e quello fra pagamenti complessivi e impegni, che possono essere assunti come indicatori finanziari dello stato di avanzamento raggiunto nello sviluppo degli interventi, con riferimento ai dati generali sopra riportati sono rispettivamente pari a 78,7% e 96,1%.

Tale raffronto assume maggiore significatività se determinato al netto della spesa per la sanità e per l'assistenza sociale, le cui caratteristiche peculiari giustificano andamenti diversi da quelli che contrassegnano gli altri interventi. Così depurata, la spesa regionale complessiva espone per gli impegni [45.934] la percentuale del 59,1% rispetto agli stanziamenti di competenza [77.777], mentre i pagamenti complessivi [41.733] realizzano il 90,9% in rapporto ai sopraindicati impegni.

Calando l'analisi al livello delle singole macro-aree, nelle quali sono articolate le attività regionali, si possono evidenziare i rispettivi gradi percentuali di realizzazione.

Si rileva allora che per l'amministrazione generale gli impegni ed i pagamenti rappresentano rispettivamente l'89,5% e il 72% degli stanziamenti, mentre diverso è l'assorbimento effettivo di risorse per le attività produttive [59,5% impegni/stanziamenti, 53,8% pagamenti/stanziamenti], servizi del territorio [rispettivamente 52,2% e 39,7%] e cultura [49,3% e 41,8%]. Quanto alle attività nel campo sociale, la presenza quasi totalitaria delle spese per l'assistenza sanitaria, caratterizzata dalla prevalenza di trasferimenti correnti, spiega l'elevata percentuale di spesa impegnata ed erogata [92,4% e 89,9%].

Alle suesposte considerazioni d'insieme segue nei successivi paragrafi l'analisi dettagliata rivolta a taluni specifici settori, a ciascuno dei quali è rivolto più approfondito esame.

2. Programmazione negoziata e strumenti per lo sviluppo

2.1. La riqualificazione degli investimenti

Il miglioramento dell'offerta di beni e servizi pubblici rappresenta uno dei principali strumenti di promozione dello sviluppo economico territoriale, in quanto favorisce situazioni di contesto atte ad accrescere la redditività degli investimenti privati.

E' indispensabile, tuttavia, a tali fini orientare la spesa pubblica verso interventi coordinati, tempestivi e qualitativamente rispondenti alle aspettative collettive.

L'opportunità di un'attenta riflessione in ordine all'impiego delle risorse in argomento, specie nelle aree depresse, è legata innanzitutto al fatto che il Quadro comunitario di sostegno 2000-2006 richiede, per il conseguimento dell'addizionalità, il non solo il pieno utilizzo dei fondi comunitari e degli altri fondi "specificatamente destinati", ma anche l'impegno e il pieno utilizzo nel Mezzogiorno delle risorse finanziarie ordinarie per una quota pari a circa il 30% del totale nazionale.

L'impatto di tali orientamenti ha già costituito per le Regioni un punto di riferimento indefettibile per orientare le scelte confluite nelle Intese istituzionali di programma stipulate con lo Stato e rivolte ad indirizzare territorialmente le risorse ordinarie. Ciò costituisce un dato importante sebbene ancora privo di riscontri concreti. Questi ultimi, infatti, sono legati al varo degli Accordi quadro esecutivi che, a loro volta, hanno richiesto tempi lunghi di approvazione.

All'obiettivo della riqualificazione degli investimenti pubblici appaiono, inoltre, finalizzate talune regole innovative parimenti introdotte nel contesto della programmazione comunitaria, dirette da un lato ad accelerare i processi di modernizzazione degli apparati burocratici preposti alle correlate gestioni, dall'altro ad introdurre specifici meccanismi di controllo della qualità e di monitoraggio dei risultati.

Notevole rilievo presenta -oltre al disimpegno automatico delle anticipazioni non erogate a determinate scadenze - la c.d. riserva di premialità parimenti prevista dal predetto Q.C.S..

Si tratta di una leva finanziaria che dovrebbe incentivare i comportamenti virtuosi delle amministrazioni responsabili, garantendo alle predette di beneficiare di risorse ulteriori in presenza di positivi risultati gestionali,[1] da verificare in base ad appositi criteri ed indicatori.

Il monitoraggio dei criteri del sistema premiale, assicurato da un Gruppo tecnico istituito con decreto del Capo Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione del Ministero dell'economia e delle finanze, consente di conoscere l'andamento della spesa e di verificare rapidamente il raggiungimento degli obiettivi programmati.[2]

Particolare interesse riveste, poi, l'art. 73 della legge n. 448 del 2001 (l. finanziaria per il 2002). Con la predetta disposizione, si prevede che i fondi nazionali vengono assegnati per finanziare progetti selezionati secondo criteri di avanzamento progettuale e di coerenza programmatica, con particolare riferimento alle priorità della programmazione comunitaria 2000-2006 e con ricorso a metodi premiali.

La novità introdotta dalla norma è quella di avere esteso le logiche programmatorie e di premialità previste per l'assegnazione dei fondi comunitari anche a quelli nazionali.

Con la delibera 36 del 2002, il CIPE, nel ripartire, per il triennio 2002-2004, complessivi 2.744,363 milioni di euro, ha destinato il 76,4% delle risorse alle regioni e alle province autonome; di tali risorse, il 51,8% verrà assegnato nel 2004.

---

[1] Il meccanismo è tale che ciascuna amministrazione può: a) perdere l'intera riserva premiale; b) accedere al 10% "proprio"; c) incassare un premio più elevato del 10%. Le risorse ulteriori ammontano a complessivi 4.600 milioni di euro, che rappresentano il 10% delle risorse pubbliche del QCS.
Il sistema di premialità si articola in due riserve, una comunitaria pari al 4% della dotazione iniziale di bilancio prevista dal regolamento 1260/99, ossia 996 milioni di euro, e una nazionale pari al 6% della dotazione di bilancio iniziale istituita dall'Italia, pari a 1.325 milioni di euro, a cui va aggiunto un equivalente ammontare di risorse di cofinanziamento nazionale.

[2] Secondo le prime valutazioni , per la riserva di premialità del 6%, particolarmente critica appare, allo stato, la situazione degli indicatori "Attuazione del servizio idrico integrato" e "Attuazione della gestione dei rifiuti urbani in ambiti territoriali ottimali"; per la riserva del 4% rivelano criticità l'indicatore "Qualità del sistema di indicatori e delle procedure di monitoraggio" e l'indicatore "Finanza di progetto".

2.2. Gli Accordi programma quadro

I principali strumenti di coordinamento delle politiche di investimenti in infrastrutture sono rappresentati dalle Intese istituzionali di programma con le quali il Governo da una parte e le Regioni e Province autonome dall'altra hanno adottato piani pluriennali concordati per la realizzazione di interventi di interesse comune. Detti strumenti sono stati attivati sull'intero territorio nazionale solo nel primo semestre del 2001.[3]

In attuazione delle stesse sono stati stipulati, fino all'ottobre 2001, 81 Accordi di programma quadro (APQ).

Lo strumento contribuisce all'obiettivo, aggiornato nel Depf 2000-2006, di destinare al Mezzogiorno circa il 30% delle risorse ordinarie del prossimo settennio.

In base ai dati forniti dal Ministero dell'economia, risulta che le risorse ordinarie (statali, regionali e di altri enti locali) attivate dagli APQ (evidenziati nella tabella che segue) sono pari al 29,6% del totale. Se si tiene conto delle risorse relative all'APQ per la Puglia (in istruttoria nell'ottobre 2001) dovrebbe essere superata la soglia programmata del 30%.

[3] Le Intese sono state stipulate nella seguente sequenza temporale: n. 7 nel corso del 1999; n. 9 nel 2000; n. 5 nel 2001.

TAB 79\REG

ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO E RISORSE PLURIENNALI TOTALI PUBBLICHE E PRIVATE ASSEGNATE PER REGIONE

REGIONI	Numero	Milioni di euro	Miliardi di lire	%
PIEMONTE	4	1.038	2.009	*2,6*
LOMBARDIA	8	5.154	10.057	*13,2*
LIGURIA	4	256	496	*0,7*
Nord-Ovest	**16**	**6.488**	**12.463**	***16,5***
VENETO	3	488	945	*1,2*
EMILIA ROMAGNA	4	9.835	19.044	*25*
Nord-Est	**7**	**10.323**	**19.989**	***26,2***
TOSCANA	6	7.161	13.866	*18,2*
UMBRIA	7	855	1.655	*2,2*
MARCHE	7	609	1.179	*1,5*
LAZIO	3	862	1.668	*2,5*
Centro	**23**	**9.487**	**18.369**	***24,1***
ABRUZZO	7	52	101	*0,1*
MOLISE	2	28	55	*0,1*
CAMPANIA	7	2.467	4.777	*6,3*
BASILICATA	4	1.050	2.033	*2,7*
CALABRIA	2	1.546	2.993	*3.916,0*
SICILIA	5	6.301	12.201	*4,1*
SARDEGNA	6	1.605	3.108	*33,2*
Mezzogiorno	**33**	**13.050**	**25.268**	***100***
ITALIA	**79**	**39.340**	**76.189**	
APQ terremoto Marche ed Umbria	2	11.146	21.582	
TOTALE	**81**	**50.494**	**97.771**	

FONTE: Ministero dell'economia e delle finanze

Va però precisato che l'assegnazione delle risorse nella misura del 30% non implica automaticamente che esse vengano erogate in pari misura.

Infatti, permane problematico colmare le gravi carenze di progettualità e quindi di realizzabilità degli investimenti.

A tal fine, il Ministero, sulla base della legge n. 144 del 1999, ha intrapreso la via della modernizzazione delle amministrazioni pubbliche, anche attraverso un recupero della qualità dei progetti delle opere, allo scopo di evitare l'assegnazione di fondi senza progetti.

Si fa, in primo luogo, riferimento agli "studi di fattibilità", la cui funzione è quella di verificare le condizioni di fattibilità economica, istituzionale e territoriale-ambientale dei progetti di investimento pubblico.

2.3. Gli studi di fattibilità

Lo stato di attuazione degli studi fattibilità (rappresentato nella tabella che segue) evidenzia 286 studi in svolgimento (per i quali è stato affidato il servizio) su un totale di 320 iniziative. La percentuale è pari a circa il 79%. Lo stato di attuazione è superiore nel Mezzogiorno rispetto al resto del paese.

TAB 80/REG

STATO ATTUAZIONE DEL PRIMO CICLO CIPE STUDI FATTIBILITÀ

REGIONI	Totale degli studi esclusi i definanziamenti	Totale degli studi di importo superiore a 80 milioni	Totale studi affidati	Percentuale complessiva di attuazione
PIEMONTE	11	10	6	60
VALLE D'AOSTA	1	1	0	-
LOMBARDIA	0	0	0	-
LIGURIA	4	4	0	-
P.A. TRENTO e BOLZANO	0	0	0	-
VENETO	11	9	9	100
FRIULI VENEZIA GIULIA	5	3	3	100
EMILIA ROMAGNA	3	2	0	-
TOSCANA	3	3	3	100
LAZIO	11	11	10	90,9
Centro - Nord	**49**	**43**	**31**	**72**
ABRUZZO	16	16	15	93,7
MOLISE	12	11	11	100
CAMPANIA	101	85	85	100
PUGLIA	36	35	30	85,7
BASILICATA	15	14	14	100
CALABRIA	61	48	48	100
SICILIA	61	55	50	90,9
SARDEGNA	13	13	2	7,7
Mezzogiorno	**315**	**277**	**255**	**92**
ITALIA	**364**	**320**	**286**	**78,5**

FONTE: Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento politiche di sviluppo e coesione

Permangono criticità in relazione alla redazione dei bandi, alla conduzione delle procedure di gara, alla capacità di confronto tra le diverse istituzioni coinvolte, alla capacità di risposta delle società di consulenza.

2.4. I completamenti ed project financing

Complementare alle iniziative sopra richiamate è il sostegno finanziario, deliberato dal CIPE nel 1998 (con la destinazione, originariamente, di 3.500 miliardi), per il completamento di opere pubbliche incomplete e ritenute utili.

La tabella che segue illustra, al mese di ottobre 2001, lo stato di ultimazione degli interventi: ne risultano completati 24, pari a circa l'8% delle opere, corrispondente al 2% in termini di importi.

Lo scostamento indica che le opere ultimate sono quelle con gli importi minori.

TAB 81\REG

STATO DI ATTUAZIONE DEI COMPLETAMENTI AL 31 OTTOBRE 2001

(in milioni di lire)

REGIONI	Numero	Finanziamento CIPE	Costo attualizzato delle opere	Numero	Finanziamento CIPE	Costo attualizzato delle opere	Numero	Finanziamento CIPE
ABRUZZO	9	52.590	352.568	1	3.000	20.635	21	139.998
BASILICATA	1	25.000	n.d.	0	0	0	8	92.000
CALABRIA	44	152.827	948.509	5	7.104	33.834	49	217.377
CAMPANIA	39	585.273	3.201.840	4	29.912	134.419	51	756.279
MOLISE	8	11.400	53.011	3	2.250	12.961	11	39.310
PUGLIA	33	219.669	995.525	4	9.696	37.758	54	340.098
SARDEGNA	5	109.540	279.390	0	0	0	9	158.042
SICILIA	20	662.485	4.586.437	1	1.605	11.734	28	834.197
Totale Mezzogiorno	**159**	**1.818.784**	**10.417.280**	**18**	**53.567**	**251.341**	**231**	**2.577.301**
EMILIA ROMAGNA	2	8.600	49.218	0	0	0	3	10.900
FRIULI VENEZIA GIULIA	3	20.000	394.200	0	0	0	5	32.029
LAZIO	16	40.693	258.263	962	962	1.580	22	63.728
LIGURIA	3	41.624	837.660	0	0	0	3	41.624
LOMBARDIA	4	17.700	275.244	2.000	2.000	91.688	4	17.700
PIEMONTE	5	40.281	261.441	0	0	0	8	65.281
P.A. BOLZANO	0	0	0	0	0	0	1	3.550
P.A. TRENTO	2	2.224	6.701	0	0	0	2	2.224
TOSCANA	12	44.503	130.643	1.800	1.800	14.382	14	49.540
VALLE D'AOSTA	1	4.100	62.866	0	0	0	1	4.100
VENETO	7	39.894	203.501	794	794	21.300	8	46.894
Totale Centro-Nord	**55**	**259.619**	**2.479.737**	**5.556**	**5.556**	**128.950**	**71**	**337.570**
TOTALE ITALIA	**214**	**2.078.403**	**12.897.017**	**59.123**	**59.123**	**3.802.911**	**302**	**2.914.871**

FONTE: Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento politiche di sviluppo e coesione

L'esigenza del rilancio delle opere pubbliche ha indotto il legislatore a prevedere il ricorso a forme partenariato pubblico-privato, anche attraverso il ricorso al *project finanzing*.

Dalla relazione presentata al CIPE il 31 luglio 2001 sull'attività dell'Unità tecnica Finanza di progetto (UFP) risulta che l'attività di assistenza dell'UFP ha riguardato 67 progetti (per un importo di circa 17.000 miliardi di lire), dei quali il 43% nel settore dell'edilizia sociale, il 22% in quello dei trasporti e della viabilità, il 21% nel settore degli impianti sportivi e strutture ricettive, il 6% nel settore delle risorse idriche, il 5% nel settore dei beni culturali e il 3% in quello dell'ambiente.

Come evidenziato nel primo rapporto sulla "premialità" (su cui v. *supra*) l'attenzione sulle opportunità di tale strumento non risulta ancora sufficiente avvertito da parte delle amministrazioni pubbliche.

2.5. I nuclei di valutazione e verifica

Particolarmente rilevante ai fini del monitoraggio dell'andamento degli investimenti pubblici è la previsione, contenuta nell'art. 1 della legge n. 144 del 1999, della rete federata dei nuclei di valutazione e verifica.

L'attività di progettazione della rete federata dei nuclei delle amministrazioni centrali e regionali, pur con un ritardo di tre anni rispetto alla legge istitutiva (legge n. 144 del 1999), sembra giunta a conclusione.

Va in proposito evidenziato che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 314 del 2001, ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 144 del 1999, ravvisando in tale disposizione principi fondamentali di riforma economico-sociale.

La tabella che segue illustra il riparto per Regioni e province autonome per l'anno 2001 (disposto dal CIPE con delibera del 3 maggio 2001) delle risorse finanziarie pubbliche pari a 28 miliardi di lire.

TAB 82\REG

QUOTE DI RIPARTO PER REGIONI E PROVINCE AUTONOME PER L'ANNO 2001

(in milioni di lire)

Risorse destinate alla Rete dei nuclei di valutazione tecnica per l'anno 2001

REGIONI	Quota fissa (1)	Quota variabile (2)	Totale (1+2)	%
EMILIA ROMAGNA	500	989	1.489	5,32
FRIULI VENEZIA GIULIA	500	281	781	2,79
LAZIO	500	1.160	1.660	5,93
LIGURIA	500	383	883	3,15
LOMBARDIA	500	2.243	2.743	9,8
MARCHE	500	307	807	2,88
P.A. BOLZANO	500	129	629	2,25
P.A. TRENTO	500	122	622	2,22
PIEMONTE	500	1.060	1.560	5,57
TOSCANA	500	810	1.310	4,68
UMBRIA	500	191	691	2,47
VALLE D'AOSTA	500	38	538	1,92
VENETO	500	1.058	1.558	5,57
Totale Centro-Nord	**6.500**	**8.771**	**15.271**	**54,54**
ABRUZZO	500	520	1.020	3,64
BASILICATA	500	337	837	2,99
CALABRIA	500	936	1.436	5,13
CAMPANIA	500	2.171	2.671	9,54
MOLISE	500	197	697	2,49
PUGLIA	500	1.538	2.038	7,28
SARDEGNA	500	924	1.424	5,09
SICILIA	500	2.106	2.606	9,31
Totale Mezzogiorno	**4.000**	**8.729**	**12.729**	**45,46**
TOTALE ITALIA	**10.500**	**17.500**	**28.000**	**100**

FONTE: Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento politiche di sviluppo e coesione

3. Gli incentivi alle attività produttive

3.1. Le azioni di sostegno tra nuovi orientamenti comunitari e decentramento

L'azione di sostegno diretto alle attività produttive nell'ultimo biennio ha subito l'influenza dell' avvio del nuovo ciclo di programmazione comunitaria e dell'attuazione del decentramento in ordine alle funzioni di gestione di molteplici regimi agevolativi centrali.

Entrambe le circostanze hanno inciso sulle scelte strategiche e sulle tendenze rilevate in materia, riproponendo con urgenza all'attenzione le problematiche inerenti al riordino del sistema degli incentivi, essenziale ad assicurarne un utilizzo coerente con gli obiettivi generali di sviluppo durevole ai quali, per effetto dell'adesione all'unione monetaria, è improntata la attuale politica economica.

A tali finalità concorrono le nuove disposizioni sull'utilizzo dei fondi strutturali[4] che si affiancano ai più recenti orientamenti specifici in materia[5] ed esprimono principi[6] validi ad orientare indirettamente dentro la cornice programmatica del Q.C.S., dei programmi attuativi e dei complementi di programmazione anche la spesa, nazionale e regionale, ulteriore alla quota obbligatoriamente destinata al cofinanziamento.

In concreto, l'anno 2000 si è caratterizzato come fase di transizione tra il vecchio ciclo di programmazione e l'avvio del nuovo.

---

[4] Si tratta del regolamento n. 1260/99 contenente la disciplina generale sui fondi strutturali nonché dei regolamenti nn. 1257, 1261, 1262 e 1263 tutti del 1999 relativi rispettivamente alle modalità di impiego ed alle finalità del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEOGA), del Fondo europeo di sviluppo regionale (FERS), del Fondo sociale europeo (FSE) ed alle azioni strutturali nel campo della pesca.

[5] I nuovi orientamenti generali in materia di aiuti sono contenuti nella decisione 98/C, pubblicata in GUCE C74 del 10/3/98. Alla copiosa previgente disciplina relativa a singole tipologie di incentivi settoriali od intersettoriali si affiancano, inoltre, i recenti regolamenti n. 68/2001 concernente gli aiuti alla formazione, n. 69/2001 inerente agli aiuti di importanza minore (c.d. aiuti "de minimis") e n. 70/2001 sugli aiuti alle piccole e medie imprese.

[6] Con particolare riguardo alle misure adottate nell'ambito dei programmi cofinanziati è espressamente demandata alla Commissione una valutazione di coerenza (art. 15.3) con le regole e gli orientamenti espressi dalla U.E. in materia di incentivazioni, per la quale le competenti autorità capofila devono fornire le necessarie informazioni all'atto della presentazione delle proposte. Inoltre, l'organismo di gestione è responsabile del rispetto di tali regole in fase attuativa ed è tenuto ad attestare che non vengano superati i massimali di aiuto fissati riguardo a ciascuna operazione.
Il punto 16 dei consideranda esprime poi il principio della tendenziale convergenza degli aiuti concessi ai sensi dell'art. 87.3 lett. a) e lett. c) del Trattato nelle Regioni ammesse a beneficiare dei finanziamenti europei a carico dei fondi strutturali.
Spinge ad un'accelerazione delle procedure di concessione il disposto dell'art. 31 relativo al disimpegno automatico dei fondi decorso inutilmente un biennio dall'assunzione dell'impegno.

La chiusura nel 1999 di buona parte degli interventi avviati nel precedente periodo ha coinciso con la ricognizione generale dei regimi di aiuto contemplati dalla vigente normativa statale e regionale, al fine di procedere alla loro riattivazione.[7]

Le diverse scansioni temporali di approvazione della carta degli aiuti regionali[8], varata dapprima con riguardo alle Regioni ammissibili alla deroga ex art. 87.3 lett. a) e solo in un secondo momento per le zone interne interessate a deroga ex lett. c), hanno tra l'altro impresso disomogeneità all'avvio degli interventi a livello territoriale, cosa che emersa con evidenza specie nella gestione di strumenti generalizzati (cfr. infra L. 488/92).

La tabella seguente si riporta l'articolazione per aree degli aiuti concedibili alle singole iniziative nel periodo 2000-2006 con indicazione dei diversi massimali, definiti in ragione delle ammissibilità ai regimi in deroga, alla inclusione negli obiettivi cofinanziati ed alla tipologia di impresa beneficiaria.

Parallelamente, nel corso del 2000 è stato perfezionato il processo di decentramento in materia di agevolazioni industriali avviato ai sensi della legge-delega n. 59/97.

Per effetto delle disposizioni del d.lgs. 112/98, di attuazione della delega legislativa sopra richiamata,[9] le Regioni hanno concretamente acquisito in tale anno la

---

[7] Contestualmente all'adozione dei nuovi orientamenti, la Commissione europea ha stimolato la ricognizione di tutti i regimi operanti al 1° gennaio 2000. Le procedure di valutazione della compatibilità di tali regimi con i predetti orientamenti sono state ridefinite con regolamento n. 659/99. Si veda al riguardo Corte dei conti, Sezione controllo Affari comunitari ed internazionali, Relazione annuale 2000, approvata con del. 5/2000.

[8] L' accoglimento delle proposte relative all'individuazione delle Regioni ammesse alla deroga dell'art. 87.3 lett. a) del Trattato, attesa la coincidenza con quelle rientranti nell'obiettivo 1 ed a tali fini selezionate con criteri oggettivi ed automatici ha avuto esiti più rapidi. Con decisione del 13 marzo 2000 è stata data approvazione alla relativa carta degli aiuti per il periodo 2000-2006, con contestuale definizione dei limiti massimi delle agevolazioni erogabili.
Soltanto nell'aprile 2001 (dec.1073/2001) e nel giugno 2001 (dec.363/2001), invece, sono state compiutamente definite le aree parziali da ammettere all'obiettivo n. 2 ed alla fruizione degli aiuti ex art. 87.3 lett. c) , la cui selezione è improntata alla maggiore discrezionalità delle Regioni proponenti ed avviene con sistemi compositi, attraverso l'analisi delle tendenze economiche rilevate nei sistemi locali del lavoro in cui è suddiviso il territorio italiano.

[9] Lo Stato ha conservato - oltre alle funzioni di coordinamento, programmazione e vigilanza nel settore che in particolare attengono alla pianificazione unitaria dell'azione svolta nelle aree depresse e nell'ambito delle intese istituzionali di programma ex art. 18, comma 1, lett. u) e v) – la gestione degli interventi dotati di maggiore impatto sull'economia nazionale. Nell'ambito delle competenze statali sono, perciò, rimasti il regime agevolativo di cui alla legge n. 448/92, gli interventi a favore dell'imprenditoria

gestione di una pluralità di interventi che negli anni 1994/99 si sono rivelati particolarmente significativi per l'entità delle risorse impegnate e per il volume di investimenti prodotto[10]. Fra questi rientrano gli incentivi automatici disciplinati dalle leggi n. 341/95 e 266/97 finalizzati a promuovere l'acquisto di nuovi macchinari ed impianti rispettivamente nelle aree depresse e nell'intero territorio nazionale[11].

Il processo riorganizzativo in atto ha avuto ripercussioni sull'andamento delle gestioni del 2000. I dati relativi a tale anno, infatti, evidenziano una flessione degli impegni e del numero di procedimenti di concessione avviati rispetto a quelli relativi al 1999.[12]

femminile e giovanile (leggi nn. 215/92 e 44/86) , gli incentivi finalizzati alla ricerca applicata ed alla innovazione tecnologica (legge n. 46/82) oltre a pochi altri di minore rilievo.

[10] Cfr. le risultanze del monitoraggio condotto dal Ministero dell'industria ai sensi dell' art. 1 della legge n. 266/97 riportate nella Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive del giugno 2001, allegata al D.P.E.F. 2002-2006, pag. 73.

[11] Soltanto con D.P.C.M. 26 maggio 2000, emanato ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. 112/98, è stato disposto il trasferimento, a valere su apposito fondo per il decentramento iscritto nello stato di previsione di spesa del Ministero dell'economia e delle finanze, delle risorse necessarie a garantirne il subentro nelle funzioni delegate relative ai regimi di aiuto operanti alla data del 1° luglio 2000, al netto delle somme già impegnate dalle amministrazioni centrali o dagli organismi gestori nel primo semestre del 2000.
I criteri e le percentuali di riparto sono stati, poi, ridefiniti per l'anno successivo con D.P.C.M. 2 marzo 2001.

[12] Cfr. Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive, citata alla nota precedente.

TAB 83/REG

MAPPA TERRITORIALE AIUTI A FINALITA' REGIONALE ED INTENSITA' SOVVENZIONI ALLE IMPRESE - 2000/2006

SITUAZIONE TERRITORIO			VALORE INTENSITA' AIUTO %	
REGIONI	OBIETTIVO FONDI COM.	AIUTI IN DEROGA	DIMENSIONE IMPRESE	TOTALE NETTO (*) AIUTO %
CALABRIA	Ob. 1	ART. 87.3 lett. a	P M I	60
			Altre imprese	50
CAMPANIA BASILICATA PUGLIA SICILIA SARDEGNA	Ob. 1	ART. 87.3 lett.a	P M I	45
			Altre imprese	35
MOLISE	Ob. 1 in phasing - out	ART. 87.3 lett c (aggregazione di comuni)	P M I	27
			Altre imprese	20
ABRUZZO	Ob. 2 o fuori Ob. 2	ART. 87.3 lett.c (aggregazioni di comuni)	P M I	27
			Altre imprese	20
CENTRO - NORD		ART. 87.3 lett. c (aggregazione di comuni)	P I	15
			M I	12
			Altre imprese	8

(*) Il valore percentuale netto dell'aiuto corrisponde alla c.d. sovvenzione al netto d'imposta integrata dai 2/3 della sovvenzione al lordo di imposta

3.2. Strategie ed obiettivi degli interventi agevolativi

L'esigenza di concentrare le risorse dedicate allo sviluppo intorno ad obiettivi specifici e di garantirne una gestione sinergica ha indirizzato la programmazione inerente ai fondi strutturali 2000-2006, impostata secondo le linee di politica economica nazionale tracciate sin dal D.P.E.F. 2000-2003 e ribadite in quelli successivi. E' stata, perciò, espressa l'opzione per un incremento degli investimenti, orientato in prevalenza verso azioni di contesto quale leva per l'attivazione di "meccanismi permanenti di sviluppo endogeno".[13]

Coerentemente, le agevolazioni dirette dovranno assumere nei prossimi anni un ruolo complementare rispetto ad azioni di tipo integrato e ad interventi di miglioramento infrastrutturale, soprattutto attraverso l'inserimento in progetti articolati, elaborati a livello locale.

Detti indirizzi, concordati in sede di conferenza Stato-Regioni, hanno guidato anche la programmazione predisposta a livello regionale, evidenziando la tendenza ad optare per misure cofinanziate.[14] Cosa che favorisce la convergenza di risorse di eterogenea provenienza su obiettivi selezionati.Allo scopo di potenziare sistemi produttivi e del lavoro individuati su base locale, dando rilievo alle peculiarità territoriali le misure agevolative sono state frequentemente inserite in progetti territoriali integrati. [15]

Gli orientamenti CE, inoltre, hanno spinto le Regioni a scegliere strumenti collaudati e, perciò, attivabili in tempi più rapidi, con minore rischio di penalizzazioni connesse all'operatività del meccanismo del disimpegno automatico contemplato dal regolamento 1260/99 sopra citato.

La politica di sostegno è diretta a far convergere la spesa pubblica addizionale e ordinaria, nonché i fondi comunitari e la quota di cofinanziamento sugli interventi in

---

[13] Cfr. "Relazione generale sulla situazione economica del Paese-2000", presentata dal Ministro del Tesoro ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett.b) della legge n. 48/67.

[14] I programmi operativi regionali, adottati a seguito di confronto con i diversi livelli di governo territoriale e con le parti sociali, ed i complementi di programmazione prevedono l'attivazione di misure agevolative in prevalenza riconducibili all'asse prioritario dello sviluppo imprenditoriale locale.

[15] La nozione di P.I.T è stata chiarita nella del. CIPE 14/5/99 e nelle successive linee-guida del Ministero dell'economia sulla programmazione e valutazione "ex ante". Si tratta di "un complesso di azioni intersettoriali,strettamente coerenti e collegate tra loro che convergono verso un comune obiettivo di sviluppo del territorio e giustificano un approccio attuativo unitario".

favore delle aree depresse, a basso reddito "pro capite" e ad alto tasso di disoccupazione. In questo contesto, inoltre, è prevalente la finalità di ridurre il differenziale di sviluppo tuttora esistente fra le Regioni del Mezzogiorno e quelle del Centro-Nord[16], strategia dalla quale ci si attendono effetti positivi sull'intera economia nazionale.[17]

3.3. Le fonti di finanziamento

L'azione di sostegno è stata finanziata in prevalenza con risorse stanziate a carico del bilancio dello Stato per l'intervento ordinario nelle aree depresse, ripartite ed assegnate annualmente dal CIPE. Il riparto ha interessato tanto fondi destinati al completamento delle iniziative programmate per il Mezzogiorno ex l. 64/86 (fondo ex art. 19 del d.lgs.96/93), tanto iniziative nuove alle quali sono state destinate, oltre alle assegnazioni già disposte per il passato, somme ulteriori stanziate nel 2000.

Nel biennio 2000-2001 le assegnazioni gestite dal Ministero delle Attività Produttive a valere sul fondo del d.lgs 96/93 sono state pari ad oltre 1.100 M.euro ed hanno rappresentato circa il 28% di quelle complessivamente disposte nel medesimo biennio per il completamento di vecchi programmi (cf. TAB 84\REG)

Gli incentivi diretti alla produzione hanno, inoltre, assorbito una consistente quota delle risorse destinate a nuovi interventi, implementate nel triennio 2000-2001 di una

---

[16] La "Relazione generale sulla situazione economica del Paese –2000" presentata al Parlamento dal Ministro del Tesoro ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett.c), della legge n. 48/67, che riporta i risultati dell'analisi dei conti pubblici territoriali relativi al triennio 1996/98, pur evidenziando una tendenziale ripresa economica delle Regioni meridionali rileva la persistenza un notevole divario fra il reddito pro-capite delle Regioni meridionali, rispetto a quelle del Centro-Nord.

[17] Nella del. CIPE 138/00, in cui vengono fissati i criteri di riparto del budget disponibile per gli interventi nelle aree depresse relativamente al periodo 2000-2006, è stato stabilito che le risorse nazionali destinate al Meridione, secondo le linee del piano finanziario relativo al Q.C.S., vanno commisurate in ragione dell'85% delle disponibilità complessive. Solo il rimanente 15% viene riservato alle Regioni del Centro Nord, compresa una quota di riequilibrio volta a compensare la minore partecipazione dei fondi strutturali allo sviluppo delle aree in obiettivo n.2. Ciò rappresenta una significativa inversione di tendenza rispetto ai dati del 1999 che, invece, evidenziano nell'ambito della spesa in conto capitale un calo della quota destinata al Mezzogiorno. Tanto i dati del conto risorse e impieghi, tanto quelli della banca-dati "Conti publici territoriali" rivelano nel biennio 1998/99 un rallentamento nella erogazione delle risorse pubbliche in conto capitale di tipo ordinario. Ciò ha reso l'impegno finanziario aggiuntivo nel Mezzogiorno sostanzialmente sostitutivo dell'impegno ordinario. La necessità di procedere sulla strada già tracciata è legata alla esigenza di garantire il rispetto dei vincoli comunitari. Gli impegni di addizionalità assunti con il Q.C.S. relativamente alle Regioni in obiettivo n.1, infatti, collocano la media annua della spesa pubblica per interventi nelle aree depresse del periodo 2001-2008 su valori pari al 45% di quella complessiva.

disponibilità pari a 12.000 miliardi di lire (6.197 Meuro) derivanti dalla legge n.208/98 e correlati rifinanziamenti, come documentato dalla tabella 83\REG, nella quale è riportata anche la finalizzazione delle assegnazioni complessive riferite a ciascun esercizio.

I dati complessivi evidenziano una tendenza incrementale delle assegnazioni per incentivi diretti e sviluppo imprenditoriale. Gli incentivi ex lege 488/92 tendono, tuttavia, a decrescere in proiezione pluriennale a favore dello strumento alternativo del credito d'imposta.

Mette conto evidenziare come l'efficacia delle azioni di sostegno sia in buona misura legata al coordinamento degli interventi ed alla pianificazione pluriennale unitaria del complesso di risorse a ciò disponibili .

A tali regole è stato uniformato il riparto dei fondi stanziati nel 2000, in aggiunta a quelli già in precedenza oggetto di assegnazione. Detto riparto, inerente al triennio 2000-2002 è stato disposto dal CIPE con delibera n. 14 del 15 febbraio 2000, che ha riservato in favore delle attività produttive il 50% delle disponibilità addizionali, pari a 6.000 miliardi di lire (3.098 Meuro) da gestire da parte delle amministrazioni centrali.[18]

La distribuzione territoriale ha privilegiato le Regioni dell'obiettivo n. 1, alle quali è stato attribuito l'85% delle somme stanziate. Il rimanente 15%, accantonato nelle more della approvazione della zonizzazione relativa alle Regioni in obiettivo n.2, include una quota di riequilibrio riservata alle aree del Centro-Nord rimaste escluse da tale zonizzazione.

Quanto alla finalizzazione della spesa, detratte le somme con destinazione specifica,[19] i rimanenti 3.800 miliardi di lire sono stati ripartiti fra patti territoriali di cui al bando del 1999 e agevolazioni ex l. 488/92, solo in minima parte destinate alle Regioni del Centro-Nord (670 miliardi di lire).

Appare particolarmente innovativa la scelta di includere nel contesto del medesimo piano di riparto anche risorse connesse al finanziamento dei programmi

---

[18] Il rimanente 50% è stato suddiviso tra interventi infrastrutturali concordati in sede di intese istituzionali di programma ed attività di ricerca e formazione rientranti nelle politiche del lavoro.

[19] Dette somme sono destinate al finanziamento dei patti territoriali nel settore della pesca, i contratti di programma stipulati ex art.2, comma 206, della legge 662/96, gli interventi del documento unico di programmazione delle isole minori nonché i contratti d'area previsti per legge (Avellino e Salerno) e taluni protocolli aggiuntivi a contratti già in precedenza approvati.

comunitari. La sperimentazione ha riguardato particolarmente le Regioni dell'obiettivo n. 1, per le quali il Q.C.S. ed i programmi operativi erano stati all'epoca già approvati.

Tuttavia, desta non poche perplessità la prassi di individuare tra le fonti di copertura anche somme destinate ad alimentare i singoli POR[20]. Ciò, infatti, si traduce in una predeterminazione di impiego non in linea con la tendenziale crescente autonomia regionale nel settore. Il parziale smobilizzo di tali somme successivamente disposto è, peraltro, sintomatico di una rimeditazione al riguardo[21].

Con successive deliberazioni CIPE 84/2000 e 138/2000[22], il piano di riparto è stato ritoccato ed esteso al 2003, sulla base della rimodulazione della spesa effettuata dalla legge finanziaria 2001 (Legge n. 388/2000).

I fondi statali destinati per il 2000 ad affluire direttamente ai sistemi economici regionali, pur sensibilmente minori rispetto a quelli del 1999, sono stati pari a oltre 8.000 miliardi di lire di cui il 49% per le imprese del Centro-Nord ed il 51% per quelle del Mezzogiorno. Il dato si riferisce agli interventi agevolativi approvati a livello centrale. I benefici con gli stessi finanziati sono stati territorialmente concentrati in Campania, Puglia e Sicilia. Per le Regioni settentrionali il primato spetta alla Lombardia, dove la quota di contributi più elevata è stata assorbita dalle grandi imprese.

Le gestioni regionali hanno comportato l'utilizzo di risorse inerenti alle funzioni delegate, confluite nel fondo unico regionale per incentivi alle attività produttive[23] e incrementate dalle sole Regioni Toscana (11.000 miliardi di lire) e Umbria (460 miliardi

---

[20] Le risorse da impiegare per il finanziamento dei patti territoriali già in istruttoria e delle procedure ex lege 488/92 nelle Regioni dell'obiettivo n. 1 sono pari a £. 5.125 miliardi, comprensivi sia di una quota di risorse addizionali derivanti dalla legge n. 208/98, sia di somme stanziate in relazione al Programma operativo nazionale "Sviluppo Industriale" (1.500 miliardi di lire) ed al corrispondente asse dei Programmi operativi regionali (500 miliardi di lire).

[21] Con la deliberazione CIPE 138/2000 è stato disposto il recupero alla disponibilità regionale di 500 miliardi di lire destinate ai patti territoriali nel settore agricoltura.

[22] La quota di riequilibrio è stata divisa in due tranches e maggiorata di 46.843 meuro a favore delle Regioni Marche ed Umbria colpite da eventi sismici

[23] Le risorse assegnate con destinazione vincolata sono confluite nel fondo unico per gli incentivi industriali, da istituire ed amministrare secondo le regole fissate dalla normativa regionale di recepimento (art. 6, d.lgs. 112/98).
Con successivo l'art. 7 del d. lgs. 443/99 a fini di razionalizzazione della spesa è stato stabilito che il fondo regionale debba includere le somme attribuite alle Regioni per qualsivoglia tipo di incentivo alle attività produttive, non solo relativo alle attività industriali ma anche a quelle artigianali e commerciali.

di lire), nonché di fondi regionali per il finanziamento di provvedimenti agevolativi istituiti dalle Regioni stesse.

I conferimenti del 2000, commisurati in ragione del fabbisogno stimato regionale, sono risultati di prevalente ammontare per Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna nel Centro-Nord, per Campania e Puglia nel Mezzogiorno.

Quanto alle risorse regionali, che secondo le stime del Ministero Attività poduttive ammontano a poco più di 2.000 miliardi di lire, escluse le Regioni speciali e le Province Autonome gli stanziamenti di maggiore entità sono ascrivibili al Veneto e all'Abruzzo.(tabella 86\REG)

Alle incentivazioni individuate quali misure di attuazione degli obiettivi di asse del Q.C.S. 2000-2006, inoltre, sono destinate ulteriori [24]risorse provenienti dai fondi strutturali con le integrazioni dei cofinanziamenti interni. Pur essendo assai complesso definire puntualmente l'entità della spesa, che nell'ambito dei complementi di programmazione è destinata all'attivazione di regimi di aiuto regionali cofinanziati, va osservato che il 75% dei contributi complessivi è assegnato alle Regioni dell'obiettivo n.1 e che in questo ambito oltre il 30% va imputato all'asse dello sviluppo dei sistemi produttivi locali, nel quale trovano prevalente collocazione gli interventi diretti.[25]

A titolo puramente indicativo, atteso che la destinazione del FERS può riferirsi tanto ad interventi di tipo infrastrutturale tanto a misure agevolative, è utile richiamare l'incidenza che le assegnazioni a carico di detto fondo unitamente alle integrazioni nazionali presentano sui singoli POR 2000-2006. La stessa si colloca fra il livello minimo del 54% per la Basilicata e quello massimo del 76% della Campania.(cfr. tabella 87\REG).

---

[24] I criteri di riparto dei fondi e del cofinanziamento nazionale, a garanzia della copertura della spesa disposta dalle singole Regioni, sono stati definiti previo apposito negoziato fra le parti con delibera CIPE 139/99.

[25] Il contributo pubblico totale da erogarsi nell'ambito della programmazione comunitaria 2000-2006 è pari a 48.870.526 migliaia di euro, di cui 37.542.342 relativi all'obiettivo n. 1. Oltre il 66% di tale ultimo importo è imputabile ad interventi cofinanziati dal FERS, appositamente finalizzato ad azioni concernenti lo sviluppo poduttivo.
Cfr. infra dati inerenti ai fondi strutturali. Per completezza, va precisato che detti dati, acquisiti direttamente dal Ministero dell'Economia ed aggiornati al settembre 2001, rivelano discrasie rispetto a quelli indicati nella deliberazione CIPE 139/99 di riparto delle assegnazioni comunitarie alle Regioni meridionali.

Inoltre, misure di incentivazione sono contemplate nei DOCUP adottati dalle Regioni in obiettivo n. 2. Queste ultime secondo le stime risultanti dal censimento disposto dal Ministero delle attività produttive nell'aprile 2001 sulla base delle proposte delle Regioni ancora in fase di esame presso la Commissione europea assorbirebbero il 45% circa dei finanziamenti complessivi. Tuttavia, nel negoziato in corso relativo all'approvazione dei complementi ne è al vaglio la riduzione entro i limiti del 30%.

Come è agevole notare, il quadro delle fonti di finanziamento si presenta assai articolato e tuttora molto fluido, in quanto soggetto alle decisioni che saranno assunte in ambito comunitario.

TAB 84/REG

COMPLETAMENTO INIZIATIVE LEGGE 64/1986 (MEZZOGIORNO)
ASSEGNAZIONI CIPE

(in milioni di euro)

Tipologia di intervento	1998	1999	2000	2001	TOTALE
Incentivi industriali	342,93	251,00	568,10	516,46	1.678,49
Contratti (compresi mutui art. 10) Intese e Accordi	151,32	123,43	199,87	193,15	667,77
Ricerca e Università	184,38	100,71	266,49	36,15	587,73
Form/Occup/Prev. (Formez, Scau)	288,70	170,43	325,37	163,72	948,22
Infrastrutture (Prog. spec. - P.R.S. – op. irr.)	1.389,27	393,02	744,73	760,74	3.287,76
Altro (Svimez, Ipi, Insud, Ced, Centro Ric. Agr.)					
Igs-Iged, Telaer, Terrasud	25,82	37,70	26,34	15,49	105,35
TOTALE	**2.382,42**	**1.076,29**	**2.130,90**	**1.685,71**	**7.275,32**

FONTE: Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento politiche sviluppo e coesione

TAB 85/REG

NUOVE INIZIATIVE - ASSEGNAZIONI CIPE

(in milioni di euro)

TIPOLOGIE DI INTERVENTO	1998	1999	2000	2001	2002	2003	TOTALE
INCENTIVI A CAPITALE E LAVORO							
incentivi industriali (l.488/92)	812,90	1.763,70	1.892,81	2.430,96	1.088,17	1.239,50	**9.228,04**
credito di imposta 2	-	-	-	154,94	568,1	3.150,39	**3.873,43**
incentivi commercio e turismo	51,65	20,66	-	-	-	-	**72,31**
incentivi automatici (341/95; l.499/97)	-	459,65	103,29	77,47	-	-	**640,41**
incentivi alla ricerca	174,56	335,7	428,66	494,25	232,41	112,59	**1.778,17**
lavori socialmente utili	103,29	10,33	23,24	23,24	-	-	**160,10**
TOTALE	**1.142,40**	**2.590,04**	**2.448,00**	**3.180,86**	**1.888,68**	**4.502,48**	**15.752,46**
PROMOZIONE SVILUPPO IMPRENDITORIALE							
programmazione negoziata	558,81	1.311,28	1.879,39	2.764,59	1.313,35	1.114,00	**8.941,42**
promozione impresa e politiche del lavoro	25,82	77,47	129,11	269,59	30,99	28,41	**561,39**
TOTALE	**584,63**	**1.388,75**	**2.008,50**	**3.034,18**	**1.344,34**	**1.142,42**	**9.502,82**
A) Infrastrutture e investimenti pubblici Amministrazioni centrali	**558,81**	**1.225,54**	**1.356,74**	**1.980,08**	**23,24**	**86,25**	**5.230,66**
B) Infrastrutture e investimenti pubblici Amministrazioni regionali	**206,58**	**154,94**	**206,58**	**206,58**	-	-	**774,68**
C) Intese istituzionali di Programma	**15,49**	**590,31**	**1.227,62**	**2.859,11**	**2.326,64**	**864,55**	**7.883,72**
TOTALE (A+B+C)	**780,88**	**1.970,79**	**2.790,94**	**5.045,77**	**2.349,88**	**950,8**	**13.889,06**
ALTRI INTERVENTI	**987,98**	**1.041,69**	**1.155,55**	**1.115,55**	-	-	**4.301,05**
di cui per cofinanziamenti comunitari	206,58	335,7	542,28	619,75	-	-	**1.704,31**
TOTALE COMPLESSIVO	**3.495,89**	**6.991,27**	**8.403,27**	**12.376,36**	**5.582,90**	**6.595,69**	**43.445,38**

FONTE: Ministero dell'economia e delle finanze -Dipartimento politiche sviluppo e coesione

1) Risorse previste dalle leggi488/92; 85/95;341/95;641/96; 135/97; 208/98 e suoi rifinanziamenti (leggi finanziarie 1999, 2000 e 2001). Assegnazioni CIPE 17/3/98; 22/1/99 (come rimodulate dalla legge finanziaria 1999 -tab F _ e dal D.M. Industria 23/2/99), delibera n.14 del 15/2/2000 e n. 138 del 21/12/2000.

2) Tiene conto della pr esa d'atto del Cipe del 8/3/2001, concernente lo slittamento dal 2002 al 2003 di un importo di 20,65 m.euro, in linea con quanto previsto dalla legge finanziaria 2001.

TAB 86/REG

RISORSE ASSEGNATE PER FUNZIONI DELEGATE E RISORSE STANZIATE PER PROVVEDIMENTI REGIONALI ANNO 2000

(in migliaia di lire)

REGIONE	Conferimenti funzioni delegate (quota 2000)	Stanziamenti provvedimenti regionali
ABRUZZO	23.383.000	257.869.000
BASILICATA	10.731.750	100.000
CALABRIA	26.524.000	25.528.000
CAMPANIA	76.692.750	59.766.000
MOLISE	7.416.250	295.000
PUGLIA	55.491.000	2.000.000
SARDEGNA	-------	*181.334.000*
SICILIA	-------	*170.016.000*
EMILIA ROMAGNA	71.545.000	110.981.000
LAZIO	31.759.000	167.283.000
LIGURIA	15.094.250	31.846.000
LOMBARDIA	148.063.250	60.459.000
PIEMONTE	77.303.500	178.625.000
TOSCANA	63.518.000	42.850.000
VENETO	87.075.500	261.111.000
TRENTINO A.A.	-------	*8.000.000*
P.A. TRENTO	-------	*126.197.000*
P.A. BOLZANO	-------	*295.585.000*
FRIULI V. G.	-------	*111.136.000*
MARCHE	28.443.500	6.681.000
UMBRIA	13.436.500	8.856.000
TOTALE	**736.477.250**	**2.106.498.000**

FONTE: Ministero economia e finanze e Ministero delle attività produttive - Elaborazione Corte dei conti

TAB 87/REG

INCIDENZA QUOTA FERS POR 2000 – 2006

(in migliaia di euro)

REGIONI	CONTR. TOTALE POR	QUOTA FERS + COFINANZIAMENTO NAZIONALE	%
BASILICATA	1.614.449,25	874.278,39	54
CALABRIA	5.280.224,00	3.363.641,00	64
CAMPANIA	9.247.485,00	6.994.475,00	76
PUGLIA	6.695.376,70	4.618.314,00	69
SARDEGNA	*3.892.458,00*	*2.311.852,00*	*59*
SICILIA	*10.193.750,58*	*6.426.697,33*	*63*

FONTE: Ministero economia e finanze - Elaborazione Corte dei conti

3.4. La gestione delle risorse

I dati finanziari inerenti alle gestioni documentano una contrazione degli impegni assunti nell'esercizio 2000.

Il dato desumibile dalla tabella 88\REG, contenente gli importi delle agevolazioni concesse nel triennio 1998-2000, riguarda i soli interventi contemplati da leggi statali, ivi compresi quelli oggetto di delega alla Regioni. Tuttavia, attesa la minore incidenza degli stanziamenti regionali su quelli complessivamente ascrivibili al settore, il campione può ritenersi validamente espressivo degli andamenti generali.

L'andamento delle erogazioni, pur presentando rispetto agli impegni assunti nel 2000 una buona tenuta, denota nel raffronto con i precedenti esercizi analoghe contrazioni. Il dato emerge dal conto "risorse e impieghi"[26] che riporta i movimenti di tesoreria compresi i tiraggi dai conti correnti degli enti destinatari delle risorse, al netto degli sgravi contributivi per il Mezzogiorno e dei ratei di ammortamento di mutui pregressi (cfr. tabella 89\REG).[27]

Ciò è da imputare prevalentemente ad una caduta delle erogazioni dai conti di tesoreria del Ministero Attività Produttive per le incentivazioni alle imprese nonché dal basso tiraggio delle Regioni sui conti relativi ai programmi comunitari, fenomeni dei quali sono state in precedenza illustrate le cause.

Quanto ai provvedimenti regionali, nel 2000 risultano assunti impegni pari all' 80 % degli stanziamenti, sui quali sono state disposte erogazioni nella misura dell'81 % (cfr. TAB 90\REG)[28]. E' bene, tuttavia, precisare che quest'ultima appare influenzata dal livello di spesa di alcune Regioni[29] che, essendo superiore agli stanziamenti ed impegni del 2000, è legato alla movimentazione di risorse provenienti da precedenti esercizi.

---

[26] Si tratta di apposito documento contabile che ricostruisce per destinazione i flussi della spesa in conto capitale a carico del bilancio dello Stato, con analitica distinzione fa erogazioni per investimenti diretti in infrastrutture (materiali ed immateriali) ed erogazioni per investimenti ad imprese e famiglie.

[27] Il confronto intertemporale mostra che l'afflusso di risorse al sistema economico, in crescita fra il 1998 e il 1999 di oltre cinque punti percentuali (dal 13,2% al 18,5%), ha subito una riduzione nel 2000 rispetto al 1999 pari all'11%

[28] I dati sono tratti dalla relazione annuale M.A.P. ed attengono anche a regimi di aiuto alla ricerca e sviluppo ed al turismo; rivelano perciò discrasie rispetto ai dati dei rendiconti definitivi inerenti al solo settore industria. questi ultimi.

[29] Si tratta di Lombardia, Toscana, Molise, Basilicata e Sardegna.

Una buona capacità di impegno è stata evidenziata dalle Regioni del Centro-Nord con punte di eccellenza per Veneto, Piemonte, Lombardia, Umbria e Toscana. Al Sud, il dato più interessante riguarda la Basilicata che, pur avendo stanziato risorse molto ridotte per regimi agevolativi regionali, ne ha impegnato la totalità.

Per completezza, va osservato come siano netti i segnali di ripresa delle gestioni rilevati nel 2001, attestata dai dati del conto risorse ed impieghi relativi a tale esercizio.[30] Siffatta inversione di tendenza nel settore delle agevolazioni è legata all'avvio dei programmi comunitari specie nelle Regioni meridionali ed alla riattivazione in tale ambito di taluni importanti regimi di carattere generale[31].

In particolare, dette misure costituiscono la quasi esclusiva finalizzazione delle risorse inerenti al PON "Sviluppo imprenditoriale locale" e poste a carico del FERS che al 30/9/2001 risultano impegnate in ragione del 69,92% e pagate in ragione del 13,29% dell'impegnato.

Si tratta di un dato molto positivo se si tiene conto dell'andamento finanziario delle gestioni imputabili al Ministero delle attività produttive nel precedente periodo di programmazione comunitaria[32].

Non è ininfluente, poi, precisare come tuttora non sia chiaro l'assetto delle misure di aiuto cofinanziate nelle Regioni del Centro Nord, essendo ancora in itinere l'approvazione dei relativi complementi di programmazione.

---

[30] I dati provvisori mostrano un recupero sul 2000 di ben 47,4 punti percentuali, da imputare secondo le prime recentissime analisi all'andamento del fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie (+143%), dei pagamenti destinati alle Regioni obiettivo n.1 (+ 111,4) ed all'attivazione degli incentivi fiscali automatici.

[31] Vi rientrano le procedure delle leggi n.488/92, n. 215/95 (imprenditoria femminile), n. 266/97 artt. 15 e 17, n. 341/95

[32] Il livello di impegni e pagamenti riferito ai c.d. programmi multiregionali per lo sviluppo dell'industria adottati nell'ambito dell'obiettivo n. 1 del periodo 1994-1999 risultava, al settembre 2001, ancora notevolmente basso, pesando in negativo sullo stato di realizzazione complessivo del programma. Analoghe considerazioni possono essere fatte per le gestioni a carico del FERS intestate alla predetta Amministrazione centrale nell'ambito degli obiettivi n. 2 e 5b.

TAB 88/REG

AGEVOLAZIONI APPROVATE NEL PERIODO 1998-2000
PER AREA GEOGRAFICA E TIPOLOGIA BENEFICIARIO

(in miliardi di lire)

BENEFICIARIO	1998		1999		2000	
	Centro Nord	Mezzogiorno	Centro Nord	Mezzogiorno	Centro Nord	Mezzogiorno
Piccole Imprese	1.044,00	3.497,70	1.608,00	5.905,90	772,40	1.195,70
Medie Imprese	1.085,90	1.250,80	1.422,00	1.355,60	930,40	726,80
Grandi Imprese	3.613,90	1.534,60	1.612,10	777,30	1.876,30	831,10
Imprese non classificate	55,2	31,3	960,6	2488,1	597,4	1436,7
Altri beneficiari	281,4	92,1	202,8	144,3	119,5	232,8
TOTALE	**6.080,30**	**6.406,50**	**5.805,60**	**10.671,20**	**4.296,10**	**4.423,10**

FONTE: Ministero attività produttive - Relazione 2001 sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive

TAB 89/REG

AGEVOLAZIONI ALLE IMPRESE
ANNI 1997 - 2001

(in miliardi di lire)

VOCI	1997	1998	1999	2000 (2)	2001 provvisori	Var. % 2000/2001
Risorse						
Bilancio Stato	3.348,87	4.990,70	6.258,80	8.503,50	7.155,50	-15,9
Fondo tesoro (IGFOR) e lavoro (FSE)	4,179,7	3.940,80	4.989,00	3.607,50	6.862,70	90,2
Altro (2)	580,50	717,60	59,60	58,90	98,60	67,5
Totale risorse	8.108,90	9.649,10	11.307,30	12.169,80	14.116,80	16,0
Utilizzo (+) accumulo(-) disp.tà tesoreria	192,60	-250,00	-165,80	-2.279,60	466,40	-120,5
Totale	8.301,50	9.399,10	11.141,50	9.890,10	143.583,20	47,5
Impieghi						
Bilancio Stato	1.213,70	1.081,50	819,60	1.249,80	725,10	-42,0
Min.Industria pag. in transito su sistema bancario(3)	532,50	498,90	194,20	-449,30	-385,80	-14,1
Min.Industria conti tesoreria pag. rettificati(4)	2.593,60	1.941,40	2.117,50	1.672,80	2.563,70	53,3
Società imprend. giovanile	149,80	165,30	274,20	288,70	382,20	32,4
Regioni conti UE ob.1	1.153,20	1.551,40	1.523,50	1.333,00	2.817,30	111,4
Min. Tesoro IGFOR e Min. Lavoro	710,60	642,50	1.086,10	934,80	2.271,90	143,0
Programmazione negoziata da Cassa D.P.	0,00	0,00	293,90	326,90	244,80	-25,1
Altri conti tesoreria Stato e enti pubblici	724,60	114,70	137,89	186,40	223,60	19,9
Pagamenti al sistema economico	*7.078,00*	*5.995,50*	*6.446,90*	*5.543,10*	*8.842,80*	*59,5*
INPS fondo occupazione	0,00	685,60	606,80	946,70	1.404,20	48,3
Altri enti con conti in tesoreria	601,70	1.590,50	2.686,60	2.318,90	2.880,80	24,2
Accrediti su conti ordinari regioni	417,30	1,034,8	1.262,70	943,60	1.254,50	33,0
Accrediti su conti tesoreria	1.019,00	3.310,90	4.556,20	4.209,10	5.539,50	31,6
Capitoli bilancio	204,50	92,80	138,40	137,90	200,40	45,3
Totale Impieghi	**8.301,50**	**9.399,20**	**11.141,50**	**9.890,10**	**14.582,70**	**47,4**
Totale impieghi rettificato dei pag.nti Min. Industria in transito su sistema bancario	**7.769,10**	**8.900,30**	**10.947,30**	**10.339,50**	**24.968,50**	**44,8**

FONTE: Ministero dell'economia e delle finanze - Conto risorse e impieghi

(1)Include le risorse di parte nazionale e comunitaria specificatamente destinate alle aree depresse, al netto degli sgravi fiscali. Le risorse si aggiungono alle risorse ordinarie erogate nell'area.

(2) Per il 1998 è incluso un giroconto di 1.200 mld di lire proveniente dal conto "Fondo innovazione tecnologica".

(3) Dal 1999, l'importo è immediatamente utilizzabile dalle imprese senza giacere sui conti delle banche concessionarie (L. n. 448/98, art. 30, c. 1). Il segno positivo o (negativo) indica nun accumulo (o decumulo) dei fondi in giacenza su sistema bancario su pagamenti del Min. Attività Produttive.

(4) I dati sono rettificati con i pagamenti Min Attività Produttive in transito sul sistema bancario e rappresentano l'effettivo afflusso sull'economia. Per il 1998 il mandato di pagamento di dicembre pari a 1.983 mld di lire è stato registrato in uscita dalla tesoreria nel gennaio 1999.

TAB 90/REG

DATI RELATIVI AI PROVVEDIMENTI REGIONALI ANNO 2000

(in milioni di lire)

REGIONI	DATI FINANZIARI			
	* NUMERO interventi leggi reg.li	STANZIAMENTI	IMPEGNI	EROGAZIONI
PIEMONTE	27	178.625	164.694	83.425
LOMBARDIA	18	60.459	57.352	115.182
TRENTINO ALTO ADIGE	2	8.000	2.245	0
PROVINCIA TRENTO	11	126.197	123.017	106.939
PROVINCIA BOLZANO	17	295.585	296.391	267.489
VENETO	42	261.111	260.379	73.421
FRIULI-VENEZIA GIULIA	33	111.136	88.602	96.733
LIGURIA	19	31.846	17.518	5.687
EMILIA ROMAGNA	45	110.981	95.951	50.444
TOSCANA	16	42.850	36.831	57.412
UMBRIA	10	8.856	8.623	6.037
MARCHE	4	6.681	5.279	812
LAZIO	37	167.283	71.163	39.261
ABRUZZO	398	257.869	78.563	47.754
MOLISE	8	295	174	683
CAMPANIA	24	59.766	48.873	15.013
PUGLIA	1	2.000	2.000	654
BASILICATA	6	100	100	14.408
CALABRIA	12	25.528	21.274	18.714
SICILIA	31	170.016	131.318	57.600
SARDEGNA	20	181.334	188.892	327.267
TOTALE GENERALE	**422**	**2.106.498**	**1.699.038**	**1.384.935**
			% su stanz. 0,80.	**% su imp. 0,81**

(*) Si tratta di tutti gli interventi attivabili nel territorio regionale, anche se non concretamente operativi

FONTE: Ministero attività produttive – Relazione 2001 sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive

3.5. Assetti e dinamica degli interventi.

Il successo delle azioni di sostegno è legato alla capacità dei diversi protagonisti istituzionali della politica di incentivazione e segnatamente delle Regioni[33] di introdurre le modifiche legislative ed amministrative atte a favorire l'attivazione del circuito virtuoso basato sulla programmazione integrata, sulla attivazione di strumenti di partenariato, sulla predisposizione di idonei meccanismi di controllo delle attività beneficiate e di valutazione dei risultati concretamente ottenuti. Sarebbe auspicabile, in quest'ottica, intraprendere anche una operazione di "pulizia" e snellimento delle stesse norme istitutive.

Del resto, la frammentaria disciplina dei regimi di aiuto e la pluralità di procedure che regolano l'accesso delle imprese ai finanziamenti, unitamente alla complessità dei correlati flussi di spesa, quali problematiche endemiche del settore, hanno occasionato importanti riforme già negli ultimi anni.

Oltre alla legge n.266/97 che ha istituzionalizzato l'attività di monitoraggio e valutazione sulle leggi e i provvedimenti di sostegno[34], concentrandone le competenze sul Ministero dell'industria, risponde a finalità di razionalizzazione il d.lgs. 123/98 che ha tipizzato le procedure di agevolazione e le forme di incentivazione, ha previsto l'istituzione di un fondo unico per gli incentivi gestito dal predetto Ministero [35] ed ha dettato principi generali per il riordino degli strumenti di agevolazione.

Su tali basi sono stati emanati nel corso del biennio 2000-2001 vari regolamenti di semplificazione relativi agli aiuti a gestione centralizzata, tutti rivolti a favorire il

---

[33] Il processo, avviato dal d.lgs. 112/98, è destinato a consolidarsi nell'attuale contesto evolutivo con il pogressivo decentramento della pianificazione e gestione degli interventi di agevolazione.

[34] Senza pretese di completezza, si segnalano tra le innovazioni legislative di maggior rilievo: la legge n. 341/95 di istituzione della Cabina di regia per il coordinamento della gestione dei fondi strutturali ; la legge n. 140/99 finalizzata alla consentire la individuazione su base locale delle unità produttive complesse sulle quali far convergere le diverse iniziative in modo mirato; la legge n. 144/99 che ha istituito unità tecniche di supporto per la programmazione, la valutazione ed il monitoraggio degli investimenti pubblici oltre a introdurre modalità flessibili e trasparenti di contabilizzazione delle risorse per il finanziamento delle intese istituzionali di programma;la legge n. 208/98 che istituito un apposito fondo rotativo per la razionalizzazione delle risorse anche di provenienza comunitaria destinate al finanziamento dei programmi di promozione imprenditoriale nelle aree depresse.

[35] Detto fondo è stato istituto dall'art. 52 della legge n. 448/98

coordinamento tra Stato e Regioni, coinvolte nella selezione delle priorità di maggiore interesse locale[36].

In concomitanza con l'adozione dei programmi comunitari, inoltre, quasi tutte le Regioni hanno adottato normative specifiche in materia di incentivi, rivolte a semplificare le procedure di accesso ed a garantire le modifiche degli apparati amministrativi preposti alla gestione ed al controllo degli interventi.

Nonostante i nuovi orientamenti rimane, in generale, ancora molto elevato il numero degli interventi contemplati dalla vigente normativa, sebbene non tutti attivi. I dati del censimento 2000, documentano l'esistenza di ben 93 regimi di aiuto di derivazione statale, taluni dei quali di nuova istituzione[37]. A questi vanno aggiunti i 422 interventi istituiti da leggi regionali, di cui 135 operativi.

Ciò determina problemi di sovrapposizione e di incompatibilità che certo non giovano alla razionale distribuzione delle risorse.

Il d.lgs. 123/98 ha introdotto criteri di tipizzazione degli aiuti in ragione delle diverse procedure di concessione, distinguendo fra incentivi automatici, valutativi e negoziati. Si tratta di criteri utili tanto a classificare i regimi esistenti, tanto a costituire in prospettiva modelli tipologici di riferimento per la creazione di nuove fattispecie.

Gli incentivi istituiti da leggi statali, tra i quali rientrano in generale gli aiuti gestiti dal Ministero delle attività produttive e dal Ministero dell'economia - ivi compresi quelli conferiti alle Regioni dal 2000 - nonché quelli finalizzati a promuovere la ricerca e lo sviluppo tecnologico di competenza del Ministero dell'Università sono in prevalenza di tipo valutativo.[38]

E' possibile notare come sia ancora molto contenuta la diffusione delle procedure negoziate, nonostante queste per duttilità si prestino a sostenere iniziative specifiche

---

[36] Vedasi ad esempio il D.P.R. 314/2000, relativo alla concessione delle agevolazioni ex l. 215/92 per l'imprenditoria femminile, il D.M. Industria n. 133/2000 di modifica delle modalità e procedure per le agevolazioni nelle aree depresse, il D.M. Politiche Agricole in data 21 marzo 2000 recante norme in materia di aiuti alle imprese di trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli.

[37] Si tratta degli incentivi a favore dell'autoimprenditorialità ed autoimpiego, istituiti - in ottemperanza alla delega di cui all'art. 45, comma 1, della legge n. 144/99 – con d.lgs. 185/2000 e del credito di imposta di cui all'art. 8 della legge n. 388/2000 (finanziaria 2001).

[38] Esclusi gli aiuti tecnicamente rivolti all'incremento dell'occupazione, di competenza del Ministero del lavoro, i regimi statali basati su procedimenti di tipo valutativo sono n. 81. Dei rimanenti, n. 9 sono annoverabili fra le procedure automatiche e soltanto n. 3 tra quelle negoziali.

dotate di un peculiare impatto sui sistemi economici locali ed a garantire il coinvolgimento sinergico di una pluralità di forze produttive.

Quanto alla forma dell'agevolazione, è prevalsa nel 2000 la concessione di contributi in conto capitale.

Appare utile riportare alcuni dati emersi dal censimento attivato dal Ministero delle attività produttive nel 2000, circa la dinamica degli interventi registrata nel medesimo anno a livello nazionale (cfr. TAB 91\REG).

Tale dinamica riflette il maggior numero di interventi attivi di carattere generale, idonei cioè ad operare con riguardo a specifici settori produttivi sull'intero territorio nazionale, rispetto a quelli localizzati[39]. Complessivamente, il settore nel quale è stato registrato il maggior numero di domande è quello dell'artigianato, dove hanno operato soltanto aiuti relativi all'intero territorio. Il settore industriale, peraltro, pur collocandosi al terzo posto come domande approvate, ha comportato la concessione di agevolazioni di prevalente rilievo finanziario.Il valore medio di ciascuna singola agevolazione è pari a circa 500 milioni, dato sensibilmente più elevato rispetto a quello omologo relativo al settore artigianato (15 milioni circa).

Di maggiore interesse l'analisi finanziari per obiettivo, effettuata attraverso i dati finanziari (cfr. TAB 92\REG) e che tiene conto delle finalità specifiche dell'intervento pubblico. Lo sviluppo produttivo in senso stretto, comprensivo di aiuti rivolti ad incrementare il profilo dimensionale delle strutture imprenditoriali, ha comportato i maggiori stanziamenti, il più elevato livello di impegni in valore assoluto e una ottima percentuale di esborsi. Tali agevolazioni hanno in prevalenza riguardato i settori di industria e artigianato.

[39] I dati contenuti nella relazione del Ministero Attività Produttive segnalano su 61 interventi attivi: 42 procedure di rilievo generale e 19 localizzate di cui n. 10 riservate al Mezzogiorno.

TAB 91/REG

DOMANDE APPROVATE E IMPORTI AGEVOLAZIONI CONCESSE PER SETTORI
Anno 2000

(in miliardi di lire)

Settore economico	Intero territorio nazionale		Interventi locali		Mezzogiorno		TOTALE	
	Numero domande	Importo Agevolaz.	Numero domande	Importo Agevolaz.	Numero domande	Importo Agevolaz.	Numero domande	Importo Agevolaz.
Agricoltura–pesca	5.740	137,8	1	11	62	99,8	**5.803**	**248,6**
Industria	13.040	4.719,40	400	196,4	471	1.934,20	**13.911**	**6.850,00**
Terziario	43.989	1.245,00	74	91,3	491	326,8	**44.554**	**1.663,10**
Artigianato	53.949	791,1	0	-	0	-	**53.949**	**791,1**
Totale domande	**116.718**	**6.893,30**	**475**	**298,7**	**1.024**	**2.360,80**	**118.217**	**9.552,80**

FONTE: Ministero attività produttive - Relazione sugli interventi di sostegno allegata al D.P.E.F. 2000 - 2006

TAB 92/REG

FLUSSI FINANZIARI PER OBIETTIVO 1999 – 2000
INCENTIVI STATALI

(in miliardi di lire)

OBIETTIVI	Stanziamenti		Impegni		Erogazioni	
	1999	2000	1999	2000	1999	2000
Ricerca e Sviluppo	**1.214**	**1.305**	**2.533**	**1.153**	**1.829**	**1.742**
Internazionalizzazione	**244**	**387**	**819**	**1.311**	**241**	**356**
Aiuti all' export	*82*	*195*	*375*	*600*	*124*	*227*
Aiuti per investimenti diretti all'estero	*162*	*192*	*444*	*711*	*116*	*129*
Sviluppo produttivo	**9.603**	**12.798**	**9.697**	**6.290**	**5.453**	**6.062**
Aiuti agli investimenti dell'industria e dell'artigianato	*7.841*	*11.090*	*8.096*	*4.826*	*4.330*	*4.562*
Aiuti agli investimenti del turismo e del commercio	*1.422*	*1.626*	*1.226*	*536*	*550*	*905*
Aiuti agli investimenti agricoltura e pesca	*37*	*83*	*30*	*49*	*33*	*38*
Creazione di imprese	*250*	-	*310*	*878*	*387*	*429*
Interventi a favore di consorzi	*53*	-	*36*	*0*	*152*	*127*
Equilibrio gestione finanziaria	**853**	**1.017**	**928**	**1.583**	**214**	**132**
Capitalizzazione	*658*	*997*	*831*	*800*	*145*	*101*
Miglioramento condizioni creditizie	*195*	*20*	*98*	*783*	*68*	*31*
Razionalizzazione di settore	**380**	**324**	**363**	**143**	**797**	**568**
Calamità naturali	**163**	**210**	**14**	**69**	**61**	**45**
TOTALE	***12.457***	***16.041***	***14.353***	***10.548***	***8.594***	***8.904***

FONTE: Ministero attività produttive - Relazione sugli interventi di sostegno allegata al D.P.E.F. 2000 -2006

3.6. Gli incentivi di competenza regionale

Riguardo alle gestioni regionali ai primi, è possibile affermare come le Regioni – nella fase di avvio del decentramento - abbiano in concreto indirizzato le proprie scelte verso un numero di regimi agevolativi minore della totalità di quelli conferiti (25 su 33). La Regione Basilicata ha rivelato una maggiore tendenza alla concentrazione della spesa verso obiettivi specifici, avendo previsto l'utilizzo degli stanziamenti disponibili per soli due interventi.

I provvedimenti sui quali sono state convogliate la maggior parte delle risorse attribuite alle Regioni sono le agevolazioni per l'acquisto di macchine utensili, gli incentivi automatici per l'industria e quelli per l'innovazione tecnologica, rispettivamente ascrivibili alla leggi n. 1329/65 (c. d. legge "Sabatini"), n. 341/95 e n. 140/97. Il settore privilegiato si è rivelato quello industriale seguito dal commercio e dall'artigianato, secondo la stessa linea di tendenza evidenziatasi a livello centrale.

Secondo i dati del censimento del Ministero delle attività produttive, "il processo di recepimento formale e sostanziale da parte delle Regioni e l'attivazione delle funzioni conferite hanno di fatto comportato un rallentamento dell'attività per tutto l'anno 2000, salvo qualche rara eccezione come la legge "Sabatini"...e la legge n. 949/52 Artigiancassa per le quali non si è registrata sostanzialmente soluzione di continuità".[40]

Detta situazione caratterizza anche la gestione dei provvedimenti regionali per i quali si è posto in modo analogo il problema del rinnovo delle autorizzazioni comunitarie. I regimi attivi hanno interessato in particolare il Centro-Nord ed hanno avuto quali beneficiari le piccole e medie imprese. Le stesse, infatti, escludendo i dati inerenti a tipologie svariate, hanno da sole prodotto il maggior numero di domande valide. Le Regioni che risultano aver soddisfatto il numero più elevato di richieste approvate in corso di esercizio rispetto a quelle in carico sono state Emilia Romagna, Piemonte e Toscana.

Va evidenziato come le Regioni non abbiano richiesto in modo specifico di fruire per regimi propri di fondi comunitari. Il clima di incertezza proprio della prima fase di decentramento, anzi, ha influenzato spesso la precisione dei complementi di

[40] Cfr. Relazione 2001 citata in nota n.10, pag. 11.

programmazione nei quali a fronte della descrizione delle misure attuative sono risultate meno puntuali le indicazioni relative al fondamento normativo di riferimento.

I richiami espliciti e più ancora le caratteristiche degli aiuti che si intende attivare per il raggiungimento degli obiettivi del Q.C.S. sembrano, come si è detto, evidenziare una preferenza per i regimi di derivazione statale. In via provvisoria ed a fini acceleratori, peraltro, è spesso previsto il ricorso ai c.d. aiuti "de minimis" che prescindono da qualsivoglia approvazione e si basano su procedimenti semplificati.

3.7. Analisi dei rendiconti regionali 2000

In calce al presente capitolo (TAB 96\REG e 97\REG) sono riportati i dati tratti dai consuntivi regionali del 2000 e relativi alla macro-area dell'industria. Gli andamenti confermano a livello complessivo quanto già emerso con riguardo alla spesa per gli interventi agevolativi che rappresentano una componente della spesa complessiva. Le difformità rilevate riguardo ad alcune Regioni(Veneto, Abruzzo e Emilia Romagna) tra tali dati e quelli inerenti alla gestione delle agevolazioni di competenza rilevati dal M.A.P. sono probabilmente dovute al più ampio aggio di questa rilevazione che si è estesa anche a regimi non rientranti strettamente nel settore industriale.

TAB 93/REG

SETTORE INDUSTRIA
ANNI 1996 - 2000

(in miliardi di lire)

RESIDUI INIZIALI

REGIONI	1996		1997		1998		1999		2000	
	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	311	21,64	237	14,19	245	13,69	567	26,29	992	36,18
LOMBARDIA	138	9,60	177	10,60	238	13,30	338	15,67	239	8,72
VENETO	54	3,76	73	4,37	72	4,02	68	3,15	76	2,77
LIGURIA	59	4,11	151	9,04	224	12,51	255	11,82	357	13,02
E. ROMAGNA	90	6,26	145	8,68	131	7,32	107	4,96	123	4,49
TOSCANA	92	6,40	135	8,08	108	6,03	116	5,38	159	5,80
UMBRIA	20	1,39	56	3,35	64	3,58	49	2,27	137	5,00
MARCHE	19	1,32	41	2,46	87	4,86	85	3,94	105	3,83
LAZIO	49	3,41	42	2,51	41	2,29	39	1,81	36	1,31
ABRUZZO	153	10,65	157	9,40	37	2,07	35	1,62	41	1,50
MOLISE	11	0,77	29	1,74	22	1,23	10	0,46	12	0,44
CAMPANIA	112	7,79	112	6,71	112	6,26	112	5,19	112	4,08
PUGLIA	221	15,38	221	13,23	239	13,35	170	7,88	76	2,77
BASILICATA	27	1,88	50	2,99	76	4,25	102	4,73	112	4,08
CALABRIA	81	5,64	44	2,63	94	5,25	104	4,82	165	6,02
TOTALE (Y)	1.437	100,00	1.670	100,00	1.790	100,00	2.157	100,00	2.742	100,00
STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA										
PIEMONTE	549	20,96	663	24,63	752	24,20	630	22,62	388	12,06
LOMBARDIA	268	10,23	332	12,33	399	12,84	256	9,19	467	14,52
VENETO	90	3,44	60	2,23	71	2,28	79	2,84	394	12,25
LIGURIA	274	10,46	224	8,32	351	11,29	191	6,86	331	10,29
E. ROMAGNA	228	8,71	206	7,65	181	5,82	199	7,15	319	9,92
TOSCANA	185	7,06	116	4,31	193	6,21	257	9,23	175	5,44
UMBRIA	160	6,11	124	4,61	169	5,44	187	6,71	83	2,58
MARCHE	100	3,82	126	4,68	91	2,93	109	3,91	113	3,51
LAZIO	100	3,82	77	2,86	107	3,44	114	4,09	182	5,66
ABRUZZO	96	3,67	66	2,45	43	1,38	93	3,34	160	4,98
MOLISE	32	1,22	11	0,41	9	0,29	13	0,47	30	0,93
CAMPANIA	196	7,48	196	7,28	347	11,16	359	12,89	359	11,16
PUGLIA	217	8,29	217	8,06	67	2,16	61	2,19	95	2,95
BASILICATA	8	0,31	136	5,05	198	6,37	76	2,73	49	1,52
CALABRIA	116	4,43	138	5,13	130	4,18	161	5,78	71	2,21
TOTALE (Y)	2.619	100,00	2.692	100,00	3.108	100,00	2.785	100,00	3.216	100,00
IMPEGNI										
PIEMONTE	274	19,73	514	33,16	617	30,10	565	27,24	232	12,68
LOMBARDIA	142	10,22	216	13,94	324	15,80	199	9,59	412	22,51
VENETO	85	6,12	50	3,23	62	3,02	70	3,38	132	7,21
LIGURIA	163	11,74	58	3,74	275	13,41	178	8,58	331	18,09
E. ROMAGNA	179	12,89	121	7,81	115	5,61	116	5,59	81	4,43
TOSCANA	169	12,17	76	4,90	178	8,68	188	9,06	53	2,90
UMBRIA	106	7,63	56	3,61	77	3,76	141	6,80	37	2,02
MARCHE	55	3,96	103	6,65	71	3,46	84	4,05	66	3,61
LAZIO	41	2,95	35	2,26	47	2,29	58	2,80	77	4,21
ABRUZZO	27	1,94	58	3,74	22	1,07	55	2,65	86	4,70
MOLISE	29	2,09	11	0,71	8	0,39	13	0,63	20	1,09
CAMPANIA	58	4,18	58	3,74	90	4,39	163	7,86	163	8,91
PUGLIA	32	2,30	32	2,06	11	0,54	61	2,94	53	2,90
BASILICATA	5	0,36	46	2,97	56	2,73	62	2,99	16	0,87
CALABRIA	24	1,73	116	7,48	97	4,73	121	5,83	71	3,88
TOTALE (Y)	1.389	100,00	1.550	100,00	2.050	100,00	2.074	100,00	1.830	100,00
PAGAMENTI DI CASSA										
PIEMONTE	188	20,77	167	19,67	293	21,78	258	20,96	488	26,80
LOMBARDIA	84	9,28	103	12,13	190	14,13	208	16,90	326	17,90
VENETO	56	6,19	46	5,42	49	3,64	55	4,47	83	4,56
LIGURIA	68	7,51	65	7,66	126	9,37	113	9,18	195	10,71
E. ROMAGNA	109	12,04	116	13,66	112	8,33	80	6,50	95	5,22
TOSCANA	124	13,70	81	9,54	156	11,60	163	13,24	115	6,32
UMBRIA	65	7,18	46	5,42	86	6,39	46	3,74	71	3,90
MARCHE	28	3,09	57	6,71	59	4,39	51	4,14	66	3,62
LAZIO	36	3,98	33	3,89	30	2,23	46	3,74	51	2,80
ABRUZZO	41	4,53	9	1,06	40	2,97	41	3,33	54	2,97
MOLISE	7	0,77	14	1,65	18	1,34	6	0,49	6	0,33
CAMPANIA	23	2,54	23	2,71	34	2,53	17	1,38	17	0,93
PUGLIA	29	3,20	29	3,42	58	4,31	71	5,77	149	8,18
BASILICATA	11	1,22	10	1,18	22	1,64	41	3,33	46	2,53
CALABRIA	36	3,98	50	5,89	72	5,35	35	2,84	59	3,24
TOTALE (Y)	905	100,00	849	100,00	1.345	100,00	1.231	100,00	1.821	100,00

TAB 94/REG

REGIONI
SETTORE INDUSTRIA
INDICATORI FINANZIARI
ANNI 1996 - 2000

(in percentuale)

REGIONI	CAPACITA' DI SPESA P / Ms						VELOCITA' DI CASSA P / (Rpi + I)*100						CAPACITA' D'IMPEGNO I / Sco					
	1996	1997	1998	1999	2000	MEDIA 96/00	1996	1997	1998	1999	2000	MEDIA 96/00	1996	1997	1998	1999	2000	MEDIA 96/00
PIEMONTE	21,86	18,56	29,39	21,55	35,36	26,13	32,14	22,24	33,99	22,79	39,87	30,61	49,91	77,53	82,05	89,68	59,79	73,84
LOMBARDIA	20,69	20,24	29,83	35,02	46,18	31,94	30,00	26,21	33,81	38,73	50,08	37,60	52,99	65,06	81,20	77,73	88,22	75,09
VENETO	38,89	34,59	34,27	37,41	17,66	27,87	40,29	37,40	36,57	39,86	39,90	38,95	94,44	83,33	87,32	88,61	33,50	57,49
LIGURIA	20,42	17,33	21,91	25,34	28,34	23,46	30,63	31,10	25,25	26,10	28,34	27,65	59,49	25,89	78,35	93,19	100,00	73,30
E. ROMAGNA	34,28	33,05	35,90	26,14	21,49	29,61	40,52	43,61	45,53	35,87	46,57	42,38	78,51	58,74	63,54	58,29	25,39	54,02
NORD (MEDIA)	**24,50**	**21,91**	**28,90**	**26,54**	**32,20**	**27,47**	**33,78**	**28,53**	**33,43**	**28,99**	**39,90**	**33,46**	**59,83**	**64,58**	**79,42**	**83,25**	**62,56**	**69,74**
TOSCANA	44,77	32,27	51,83	43,70	34,43	41,60	47,51	38,39	54,55	53,62	54,25	50,16	91,35	65,52	92,23	73,15	30,29	71,71
UMBRIA	36,11	25,56	36,91	19,49	32,27	29,93	51,59	41,07	60,99	24,21	40,80	42,26	66,25	45,16	45,56	75,40	44,58	57,68
MARCHE	23,53	34,13	33,15	26,29	30,28	29,79	37,84	39,58	37,34	30,18	38,60	36,45	55,00	81,75	78,02	77,06	58,41	70,32
LAZIO	24,16	27,73	20,27	30,07	23,39	24,90	40,00	42,86	34,09	47,42	45,13	42,15	41,00	45,45	43,93	50,88	42,31	44,48
CENTRO (MEDIA)	**34,90**	**30,26**	**38,49**	**32,01**	**30,61**	**33,19**	**45,92**	**39,89**	**49,18**	**40,26**	**45,22**	**44,09**	**68,07**	**60,95**	**66,61**	**70,61**	**42,13**	**62,07**
ABRUZZO	16,47	4,04	50,00	32,03	26,87	21,00	22,78	4,19	67,80	45,56	42,52	27,57	28,13	87,88	51,16	59,14	53,75	54,15
MOLISE	16,28	35,00	58,06	26,09	14,29	28,49	17,50	35,00	60,00	26,09	18,75	30,91	90,63	100,00	88,89	100,00	66,67	85,26
CAMPANIA *	7,47	7,47	7,41	3,61	3,61	5,65	13,53	13,53	16,83	6,18	6,18	10,44	29,59	29,59	25,94	45,40	45,40	36,51
PUGLIA	6,62	6,62	18,95	30,74	87,13	21,21	11,46	11,46	23,20	30,74	115,50	30,11	14,75	14,75	16,42	100,00	55,79	28,77
BASILICATA	31,43	5,38	8,03	23,03	28,57	15,59	34,38	10,42	16,67	25,00	35,94	23,55	62,50	33,82	28,28	81,58	32,65	39,61
CALABRIA	18,27	27,47	32,14	13,21	25,00	22,83	34,29	31,25	37,70	15,56	25,00	27,48	20,69	84,06	74,62	75,16	100,00	69,64
SUD (MEDIA)	**11,57**	**9,80**	**17,76**	**16,28**	**25,82**	**16,18**	**18,85**	**14,45**	**28,24**	**20,93**	**35,71**	**23,66**	**26,32**	**42,02**	**35,77**	**62,25**	**53,53**	**44,37**
ITALIA (MEDIA)	**22,31**	**19,46**	**27,46**	**24,91**	**30,56**	**25,40**	**32,02**	**26,37**	**35,03**	**29,09**	**39,83**	**32,91**	**53,04**	**57,58**	**65,96**	**74,47**	**56,90**	**61,67**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto

* In mancanza dei dati del 2000 e 1999 quelli riportati sono del 1998.

3.8. Gli incentivi ex lege 488/92

I regimi agevolativi di maggiore rilievo per l'entità delle risorse impegnate e per le tipologie di iniziative ammissibili[41] sono quelli gestiti dal Ministero dell'Industria ed in particolare, tra questi, quelli riconducibili alla legge n. 488/92 .

Lo strumento in questione, che dal punto di vista procedurale è annoverabile fra quelli selettivi e ne costituisce il modello conformativo, è stato riattivato nel 2000 immediatamente dopo l'approvazione della Commissione. In questo contesto sono state varate talune modifiche volte ad accelerare le procedure di selezione, a renderle compatibili con le regole e gli obiettivi comunitari nonchè ad accentuare i profili di coordinamento con le esigenze locali.

Conseguentemente, sono stati adottati il D.M. n.133/2000 ed il D.M. n. 3 luglio 2000 concernenti rispettivamente le procedure e le direttive per la concessione delle sovvenzioni.

L'adeguamento alla normativa europea ha indotto a ridefinire nella misura minima del 25% l'apporto del capitale privato all'iniziativa finanziata ed a stabilire l'ammissibilità dei soli progetti avviati dopo la presentazione della domanda di agevolazione.

In vista della "regionalizzazione" dell'intervento, invece, è stato previsto un più diretto coinvolgimento delle Regioni nella individuazione delle priorità territoriali.

Riguardo a ciascun bando è, infatti, possibile disporre accanto a graduatorie regionali ordinarie, graduatorie speciali per aree o tipologie di attività individuate su proposta delle stesse Regioni interessate. A tali graduatorie possono essere destinate, secondo le indicazioni regionali, risorse entro un il limite del 50% di quelle disponibili. Inoltre, il Ministero dell'Industria di intesa con la conferenza Stato-Regioni può predisporre ulteriori graduatorie speciali finalizzate per obiettivi specifici.

Al nuovo sistema è stata conformata la prima procedura varata nel 2000 e precisamente l'ottavo bando relativo del settore industria (vedasi TAB 95\REG).

---

[41] Originariamente riferibili solo al settore dell'industria, le agevolazione ex lege n.488/92 sono state estese anche ai settori turistico (L.449/97) e commerciale .

Detta procedura è stata frazionata in due tempi ed attuata con maggiore tempestività per le Regioni dell'obiettivo n. 1 che per prime sono state ammesse a fruire di aiuti in deroga ex art. 87.3 lett. a del Trattato.

Nel corso del 2001 sono stati, inoltre, avviati con i medesimi meccanismi nuovi bandi in tutti i settori per i quali l'intervento opera (industria, turismo, commercio)

La copertura degli impegni assunti è stata in buona parte assicurata attingendo a risorse comunitarie integrate dalla quota di cofinanziamento nazionale, stanziate nell'ambito del PON "Sviluppo industriale".

Il bando turismo, le cui procedure sono state portate a compimento nel novembre 2001, ha determinato impegni per un totale di circa 800 miliardi di lire, dei quali 273 inerenti a graduatorie regionali speciali. Appare di un certo interesse osservare che tra i fondi riservati alle graduatorie ordinarie sono inclusi 100 miliardi relativi a misure cofinanziate nell'ambito del POR della Campania e gestite con le procedure della legge n. 488/92 sulla base di apposita convenzione con la Regione interessata.

In entrambi i casi è stato evidenziata l'attenzione da parte delle Regioni e degli operatori economici per i nuovi moduli operativi, attestata tanto dal numero di graduatorie regionali speciali presentate tanto dall'ammontare delle agevolazioni con le stesse concesse, che in alcuni casi hanno superato quelle relative alle corrispondenti graduatorie ordinarie.[42]

[42] Per il bando industria il dato è emerso nelle realtà di Campania, Sicilia e Sardegna, che avevano optato per una concentrazione su aree territoriali specifiche.

TAB 95/REG

L'OTTAVO BANDO DELLA LEGGE N. 488/92: DOMANDE E DISPONIBILITA'

DOMANDE PRESENTATE

	Numero complessivo	Numero per graduatorie ordinarie	Numero per graduatorie speciali	Numero grandi progetti
Centro – Nord	673	540	126	7
Mezzogiorno	3.769	2.352	1.383	34
Totale	**4.442**	**2.892**	**1.509**	**41**

AGEVOLAZIONI CONCESSE

(in miliardi di lire)

	Importo complessivo	Importo relativo a graduat. ordinarie	Importo relativo a graduat. speciali	Importo relativo a grandi progetti
Centro – Nord	295	218	36	41
Mezzogiorno	5.415	3.019	1.673	723
Totale	**5.710**	**3.237**	**1.709**	**764**

FONTE: Ministero attività produttive - Elaborazione Corte dei conti

3.9. Patti territoriali e contratti di programma

Un decisivo impulso nel corso del 2000 ha subito la promozione di iniziative imprenditoriali inserite nell'ambito degli strumenti di programmazione negoziata previsti dall'art. 2, commi 203 e segg. della legge n. 662/96.

Ciò rappresenta un indubbio segnale positivo, considerate le potenzialità astratte di tali strumenti in termini di impatto sullo sviluppo locale e sulla crescita complessiva dell'economia nazionale.

L'interesse per l'implementazione di tali procedure, anch'esse passibili di snellimento e semplificazione nonché di progressiva "regionalizzazione", è evidenziato dalla vivacità della produzione normativa ad esse inerente.

Ai sensi dell'art 2, comma 207 della legge sopra citata sono state di recente adottate nuove deliberazioni da parte del CIPE recanti disposizioni transitorie in materia di programmazione negoziata e di velocizzazione dei contratti d'area (Dell. 16/2000, 31/2000 e 69/2000) complementari alla riforma[43] dei procedimenti che ha segnato una cesura rispetto alla fase di prima sperimentazione di detti strumenti. Con atto di indirizzo del 4 aprile 2001, inoltre, è stata demandato ad appositi accordi di programma quadro tra Ministero dell'economia e Regioni il riordino delle iniziative in corso di attuazione finanziate dal CIPE, per il trasferimento delle relative competenze (gestione, rimodulazione, monitoraggio, controllo e rendicontazione) e per l'armonizzazione con gli obiettivi di sviluppo locale definiti su base regionale.

Contestualmente, è stato emanato il regolamento concernente l'erogazione delle agevolazioni relative ai contratti d'area e ai patti territoriali, con decreto del Ministro del tesoro, bilancio e programmazione economica n.320 del 31 luglio 2000.

I finanziamenti statali per la programmazione negoziata, finalizzati alla realizzazione di interventi infrastrutturali e a promuovere produzione ed occupazione sono in prevalenza quantificati dal CIPE nell'ambito delle risorse destinate alle aree depresse, ad eccezione di quelli con destinazione vincolata di cui alla legge n. 64/86. I dati del TAB 96\REG attengono sia assegnazioni già perfezionate sia a decisioni di

[43] La prima tappa di detto processo di riforma ha coinciso con la delibera CIPE 21 marzo 1997 che ha disciplinato "ex novo" le procedure di approvazione dei patti territoriali. Si distingue perciò comunemente fra i patti stipulati prima di tale atto (c.d. patti di prima generazione) e quelli successivi (c.d. patti di seconda generazione).

disponibilità alla spesa, documentando un consistente volume di impegni. Come è agevole notare, è crescente negli anni 2000-2001 l'ammontare delle risorse assorbite da tali iniziative, con tendenza inversa negli esercizi futuri.

Con riguardo ai patti territoriali, nel periodo considerato si è proceduto in duplice direzione: da un lato sono state approvate ed avviate a finanziamento numerose nuove iniziative, dall'altro sono proseguite le erogazioni relative a procedure già in fase di realizzazione.

I patti varati "ex novo" a tutto il 2001 sono 169 di cui , n. 91 settoriali (pesca ed agricoltura) e 78 generalisti. Gli stessi si riferiscono a tornate diverse tornate istruttorie portate a compimento fra la fine del 1999 e l'inizio del 2001. Gli stanziamenti relativi ai primi, disposti con delibera 138/99 a valere sulle risorse aree depresse del triennio 2001-2003, ammontano a complessivi 1.616 miliardi di lire. Per i rimanenti sono stati preventivati esborsi per circa 3.500 miliardi di lire[44], nel medesimo arco temporale. Ai predetti si aggiungono n. 61 patti di prima generazione, otto dei quali cofinanziati con risorse comunitarie (patti europei per l'occupazione).

I patti attivi, cioè quelli che hanno fatto registrare erogazioni di contributi pubblici, fino al primo semestre 2001 erano complessivamente n. 61 (cfr. TAB 91\REG). Per ulteriori 28 patti relativi al bando dell'ottobre 1999 era, alla stessa data, imminente l'avvio. Va precisato che successivamente sono sensibilmente aumentate le erogazioni relative ai patti europei, che ad oggi si attestano su oltre l'80 % del valore del programma comunitario.[45]

Infine, è opportuno evidenziare la ripresa degli investimenti per contratti di programma, caratterizzata dalla partecipazione regionale, quale elemento di novità rispetto alle iniziative attualmente in corso finanziate esclusivamente dallo Stato.

Nel corso del 2000 sono stati sottoscritti 32 nuovi contratti con oneri pubblici complessivi pari ad oltre 2600 miliardi di lire, di cui circa il 20% a carico delle Regioni interessate. Dette iniziative dovrebbero attivare un volume di investimenti di 6.000 miliardi circa, concentrati prevalentemente nel settore industriale.

---

[44] Vedasi del. 14/00 e del.138/00 modificata con successiva deliberazione del 4 aprile 2001.

[45] Cfr. Relazione 2001 Dipartimento politiche di sviluppo, pag. 164.

TAB 96/REG

DESTINAZIONE DELLE RISORSE FRA STRUMENTI DELLA PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA PER ANNO DI COMPETENZA

(in miliardi di lire)

Assegnazioni CIPE	1998	1999	2000	2001	2002	2003	1998/ 2003
Risorse complessive assegnate dal CIPE nel periodo 1998–2000	1.082	2.540	3.619	2.571	4.793	3.052	17.657
- per Patti territoriali	676	1.819	1.473	1.034	2.943	2.260	10.205
- per Contratti d'area	0	650	1.256	772	809	300	3.787
- per Contratti di programma	406	71	890	765	1.041	492	3.665
Impegni	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**1998/ 2003**
Concessioni per il periodo 1998 – 2003	1.076	2.540	3.453	2.568	4.793	3.057	17.487
- per Patti territoriali	490	1.644	1.473	1.394	2.944	2.281	10.226
- per Contratti d'area	0	650	1.090	594	709	400	3.443
- per Contratti di programma	586	246	890	580	1.140	376	3.818

TAB 97/REG

RIEPILOGO PATTI TERRITORIALI

PROCEDURA	Ripartizione	Numero patti	AREE INTERESSATE DA PATTI			totale investimenti (milioni di lire)	contributo pubblico complessivo	erogazioni 1998 – aprile 2001 (milioni di lire)	*OCCUPAZIONE*	
			numero comuni	superficie territoriale	popolazione residente al 1999				Aggiuntiva (prevista a regime)	Totale coinvolto (previsto a regime)
			1	2	3	4	5	6	7	8
Patti di "prima generazione" 1997-1998	CENTRONORD									
	MEZZOGIORNO	12	194	12.519	3.130.225	1.008.775	737.870	263.432	5.859	8.399
	ITALIA	12	194	12.519	3.130.225	1.008.775	737.870	263.432	5.859	8.399
Patti "Europei" 1999	CENTRONORD	1	89	6.839	367.165		100.000	4.460	-	-
	MEZZOGIORNO	9	256	11.046	1.948.365	1.453.501	900.000	222.025	-	6.404
	ITALIA	10	345	17.885	2.313.531	1.453.501	1.000.000	226.486	-	6.404
Patti di "seconda generazione 1999"	CENTRONORD	19	593	25.947	3.406.418	3.900.513	1.053.079	115.618	11.262	126.632
	MEZZOGIORNO	20	359	21.138	3.719.384	2.209.406	1.429.744	317.363	10.388	16.742
	ITALIA	39	952	47.083	7.125.802	8.110.009	2.482.822	432.981	21.850	143.373
Patti ottobre 1999 decreti nov. 2000 – apr. 2001	CENTRONORD									
	MEZZOGIORNO	28	330	18.689	2.576.418	2.518.531	1.993.537		10.992	16.772
	ITALIA	28	330	18.689	2.576.418	2.518.531	1.993.537		10.992	16.772
Patti dicembre 1999 decreti marzo 2001	CENTRONORD	5	107	4.043	785.879	569.745	155.422			1.335
	MEZZOGIORNO	2	24	1.572	192.760	228.962	179.629			1.518
	ITALIA	7	131	5.816	978.639	798.707	335.051			2.853
Patti febbr2001, con decr. di app aprile 2001	CENTRONORD	13	340	13.111	2.558.280	2.755.543	624.643			5.588
	MEZZOGIORNO									
	ITALIA	13	340	13.111	2.558.280	2.755.543	624.643			5.588
TOTALE	CENTRONORD	38	1.128	49.917	7.116.315	7.225.801	1.933.143	120.078	11.262	133.555
	MEZZOGIORNO	71	1.153	64.007	11.470.455	7.419.265	5.240.579	802.820	27.039	49.835
	ITALIA	109	2.281	113.924	18.586.770	14.645.066	7.173.722	922.898	38.302	1.833.890

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione

4. I fondi strutturali: considerazioni di insieme sull'attuazione della programmazione 1994/1999 e sulla programmazione 2000/2006

4.1. Profili generali

L'analisi sui flussi finanziari delle Regioni per ritenersi completa deve tener conto, necessariamente, delle risorse individuate dai fondi strutturali, fondi che costituiscono una rilevante fonte di finanziamento degli investimenti e, come evidenziato nelle parti precedenti, condizionano e influenzano le iniziative di sviluppo e di programmazione regionale. In tale ambito l'esame complessivo delle risorse finanziarie comunitarie è utilizzato all'esclusivo fine di valutare in modo relazionale il livello di realizzazione degli obiettivi regionali.

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 scompongono la articolazione di bilancio e la conseguente allocazione delle risorse.

Nell'ambito dei sei obiettivi di sviluppo finanziati dai fondi strutturali, peso percentualmente prevalente per le Regioni del Centro-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.

Il periodo 2000/2001 riveste una notevole importanza visto che, nel 2000, è stata approvata la parte più consistente della nuova programmazione e il 31 dicembre 2001 ha rappresentato il termine ultimo per il completamento dei pagamenti della programmazione 1994/1999.

La concreta attuazione negli anni '90 della normativa sui fondi strutturali[46] ha messo in luce elementi di criticità individuabili: nell'eccessivo numero dei programmi operativi; nella frammentazione delle risorse finanziarie; nell'eccessiva complessità delle procedure di spesa;

---

46 Particolare importanza hanno rivestito il regolamento 2052/88 del 24 giugno 1988 e il regolamento di esecuzione n.4253/88 oltre ai tre regolamenti specifici per ciascun fondo: il n.4254/88 per il FESR, il n.4255/88 per il FSE e il n.4256/88 per il FEOGA – sezione orientamento. I menzionati testi normativi furono, successivamente, oggetto di revisione, su proposta della Commissione europea, ai sensi dell'art.159, revisione che portò all'approvazione dei regolamenti: 2081/93 e 2082/93, che sostituivano il regolamento di base sui fondi strutturali e quello di esecuzione, 2083/93, 2084/93 e 2085/93, che sostituivano rispettivamente quelli per i tre specifici fondi [FSE, FESR e FEOGA – sezione orientamento]; fu altresì approvato il regolamento 2080/93 che istituiva un nuovo fondo per la pesca [SFOP].

nell'assenza di coordinamento fra i soggetti preposti alla programmazione. Al superamento delle indicate criticità ha contribuito la recente normativa comunitaria con l'approvazione di quattro nuovi regolamenti sui fondi strutturali: il 1260/99, recante disposizioni generali sui fondi strutturali, il 1262/99, relativo al FSE, il 1263/99 relativo allo strumento finanziario di orientamento della pesca, il 1261/99 relativo al FESR che si aggiungono al 1257/99 sul sostegno allo sviluppo rurale FEOGA approvato il 17 maggio 1999[47], ed al 1260/99 sugli obiettivi prioritari e metodi di programmazione[48], sulla valutazione e sui sistemi di controllo.

4.2. Stato di attuazione della programmazione 1994 – 1999

Nell'ultimo triennio ha avuto inizio l'azione di recupero dei ritardi accumulati nella prima fase di attuazione, che ha consentito un'accelerazione della spesa a partire dal 1997. Negli ultimi anni si è dovuto tener conto, dal punto di vista temporale, di vincoli procedimentali sempre più forti: il 31 dicembre '99 è scaduto il termine fissato dai regolamenti comunitari per assumere impegni; il 31 dicembre 2001 ha rappresentato il termine ultimo per il completamento dei pagamenti; entro giugno 2002 deve essere presentata alla Commissione la relativa rendicontazione.

Degli obiettivi indicati nella programmazione, l'1, il 2, e il 5b hanno rivestito un carattere specificamente regionale; essi operano nell'ambito delle Regioni ritenute ammissibili o in parte di esse. Gli obiettivi 3, 4 e 5a hanno riguardato invece l'insieme del territorio comunitario.

Per gli obiettivi 1 e 5b [art.2 regolamento n.2052/88 modificato dal regolamento n.2081/93] è coinvolta l'azione dei fondi: FESR, FSE e FEOGA – sezione orientamento e

47 Il FSE è previsto che agevoli l'accesso al mercato del lavoro, promuova le pari opportunità sul mercato, sviluppi le competenze, le attitudini e le qualifiche professionali, favorisca la creazione dei posti di lavoro, realizzi studi ed esperienze pilota; al FESR è affidato il sostegno di: investimenti produttivi, la realizzazione e ammodernamento delle strutture che contribuiscono allo sviluppo o alla riconversione delle Regioni in ritardo sui processi di sviluppo e con difficoltà strutturali; al FEOGA- sezione orientamento, è affidato il compito di potenziare l'organizzazione, le strutture agrarie e forestali, comprese le attività di commercializzazione e trasformazione dei prodotti agricoli e silvicoli; lo SFOP ha il compito di potenziare e riorganizzare gli interventi in materia di pesca.

48 Si rammenta che i principi ispiratori dei fondi strutturali sono: la concentrazione, la programmazione, il partenariato e l'addizionalità. La concentrazione si ispira alla necessità di individuare gli interventi secondo specifici obiettivi prioritari al fine di evitare la frammentazione delle risorse. Il principio della programmazione risponde alla logica di coinvolgere, attraverso uno stretto concerto, la Commissione e i vari Stati membri, comprese anche le autorità locali, soggetti direttamente coinvolti nella realizzazione degli obiettivi programmati. Il partenariato prevede una strategia di partecipazione che coinvolge le autorità regionali e locali, le parti socio – economiche e altri organismi competenti; con l'ultima programmazione la partecipazione è prevista in ogni fase fin dall'approvazione del piano di sviluppo. L'addizionalità o complementarietà sottolinea l'esigenza che le risorse comunitarie siano accessorie rispetto a quelle nazionali.

SFOP per l'obiettivo 1, con ciò evidenziando l'impegno dell'intervento comunitario in Regioni svantaggiate al fine di imprimere un ritmo di sviluppo più rapido rispetto alla media delle altre Regioni. Per l'obiettivo 2 è previsto l'intervento del FSE e del FESR trattandosi di Regioni in declino industriale con la necessità di accrescere lo sviluppo e di creare nuovi posti di lavoro. Per gli obiettivi 3 e 4, rivolti alla formazione e al riadattamento dei lavoratori per favorire l'occupazione, è stato previsto il ricorso al FSE. Per l'obiettivo 5a si prevede l'intervento del FEOGA - sezione orientamento e dello SFOP per lo sviluppo e l'orientamento della pesca.

La quantità delle risorse stanziate sui fondi strutturali per i diversi obiettivi è stata pari a 52.442.639,01 migliaia di Euro, con le percentuali più alte assegnate all'obiettivo 1 con il 60,73%, all'obiettivo 5b con il 9,87% e ai Programmi di iniziativa comunitaria con l'8,40%.

TAB 98/REG

FONDI STRUTTURALI - PROGRAMMAZIONE 1994/1999

OBIETTIVI	STANZIAMENTO [in migliaia di Euro]	INCIDENZA PERCENTUALE RISPETTO ALLO STANZIAMENTO TOTALE
Obiettivo 1	31.849.842,78	60,73
Obiettivo 2 program. 94/96	1.642.121,55	3,13
Obiettivo 2 program. 97/99	2.709.413,91	5,17
Obiettivo 3	3.046.526,00	5,81
Obiettivo 4	921.094,00	1,76
Obiettivo 5a FEOGA	2.375.702,35	4,53
Obiettivo 5a SFOP	321.606,00	0,61
Obiettivo 5b	5.173.610,85	9,87
Iniziative comunitarie	4.402.721,57	8,40
Totale	**52.442.639,01**	**100,00**

Fonte: Ministero economia e finanze - IGRUE

In base ai dati forniti di recente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze si evidenzia, al 31 dicembre 2001 [dati al 31 maggio 2002, comunque provvisori che dovranno essere completati con le risultanze della rendicontazione al 30 giugno 2002], un livello di pagamenti soddisfacente rispetto agli stanziamenti, che raggiunge: per l'obiettivo 1 il 92,73%; per l'obiettivo 2 l'85,89%; per l'obiettivo 3 l'81,96%; per l'obiettivo 4 il 75,71%; per l'obiettivo 5a – FEOGA il 79,03%, per lo SFOP l'83,27%; per l'obiettivo 5b l'81,51% e infine, per i Programmi di iniziativa comunitaria, il 59,92%.

4.2.1. Stato di attuazione dell'obiettivo 1

Gli interventi per l'obiettivo 1, indirizzati allo sviluppo ed adeguamento strutturale delle Regioni in ritardo, hanno individuato stanziamenti complessivi pari a 31.849.842,781 migliaia di Euro e hanno riguardato sia programmi regionali, per una percentuale pari al 48,26% [15.369.515,618 migliaia di Euro], che programmi multiregionali, per la residua percentuale del 51,74% [16.480.327,163].

Le Regioni interessate ai programmi regionali sono state Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia.

I programmi multiregionali sono stati gestiti dalle seguenti amministrazioni: Ministero degli affari esteri, Ministero per le politiche agricole, Ministero dell'Ambiente, Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione economica, Ministero dell'Industria, Commercio ed Artigianato, Ministero dell'Interno, Ministero del Lavoro e previdenza sociale, Ministero dei Lavori pubblici, Ministero della Pubblica istruzione, Ministero delle Comunicazioni, Ministero dei Trasporti, Dipartimento del Turismo, Dipartimento per la Protezione civile, Ministero della ricerca scientifica[49] ed Assistenza tecnica UE.

L'insieme dei programmi, al 30 settembre 2001, ha registrato impegni per 36.754.399,684 migliaia di Euro con una media di impegni rispetto agli stanziamenti del 115,399%[50] e un volume medio di erogazioni pari all'87,663% della spesa programmata, cioè per 27.920.644,082 migliaia di Euro [Lire 54.061.905.516.654].

Se si analizzano i dati finanziari dei programmi regionali, al 30 settembre 2001 risultano impegnati 17.636.287,377 migliaia di Euro, pari al 114,74 degli stanziamenti previsti [15.369.515,618 migliaia di Euro], mentre sono state effettuate erogazioni per 13.039.403,226 migliaia di Euro [Lire 36.865.425.284.407], che rappresentano una percentuale media di pagamenti, rispetto agli stanziamenti, pari all'84,83%; le Regioni che hanno mostrato la miglior capacità di spesa, rispetto agli stanziamenti, sono state l'Abruzzo con il 103,18%, la Basilicata con il 102,57% e il Molise con il 98,56%.

---

49 La denominazione dei Ministeri è antecedente alla legge di riforma n.300/99.

50 Il fenomeno dell'impegno superiore agli stanziamenti è possibile in virtù dello strumento dell'overbooking con il quale sono ammessi al finanziamento progetti per un costo complessivo superiore a quello programmato che verrà coperto con risorse proprie della Regione o dell'autorità nazionale, o con rimodulazione di quelle originariamente assegnate alle Regioni o ad altre autorità che denotano ritardi nell'attuazione dei propri programmi.

Alcuni programmi di minore rilevanza economica sono stati totalmente realizzati, come quelli relativi al "at Porto di Gioia Tauro", in Calabria e il "pop Esosfera" e "pop A.Andersen" in Sicilia, mentre altri, come "sg Zootecnia", "po Pianura" e "sg Banca Provincia Napoli" in Campania "sg Area di crisi di Brindisi" in Puglia e "sg Area di crisi Siracusa" hanno raggiunto percentuali di pagamenti molto basse, rispettivamente del 7,65%, 14,83%, 19,48%, 23,28% e 23,73%.

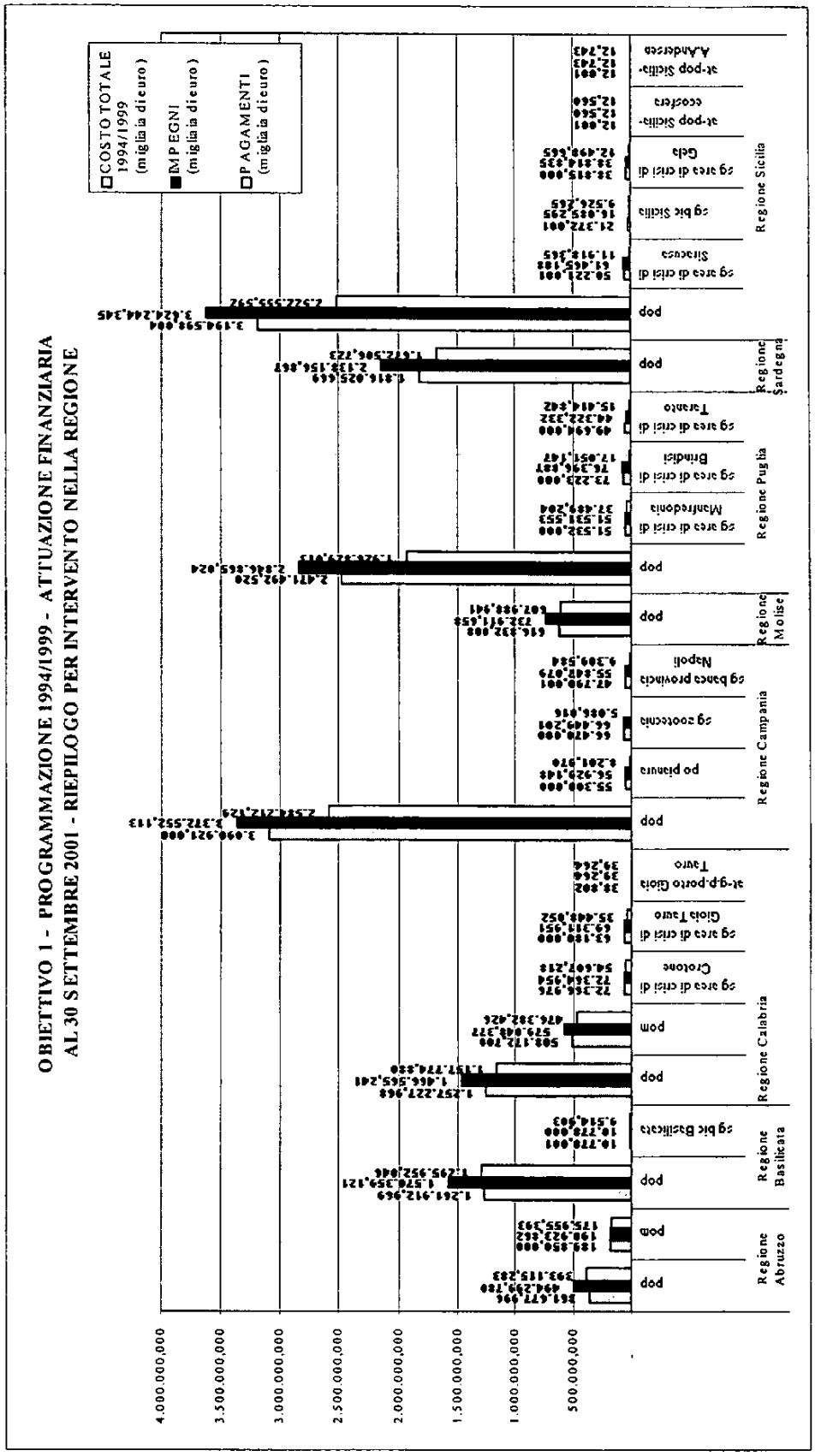
L'andamento della realizzazione dei programmi regionali è evidenziato nel prospetto e nel grafico che seguono.

TAB 99/REG

OBIETTIVO 1 - ATTUAZIONE FINANZIARIA AL 30 SETTEMBRE 2001 DELLA PROGRAMMAZIONE REGIONALE 1994/1999*

AMMINISTRAZIONE TITOLARE	INTERVENTI REGIONALI	COSTO TOTALE 1994/1999 [migliaia di euro]	IMPEGNI [migliaia di euro]	PAGAMENTI [migliaia di euro]	INCIDENZA % [impegni/ costo]	INCIDENZA% [pagamenti/ costo]	INCIDENZA % [pagamenti/ impegni]
Regione Abruzzo	pop	361.677,996	494.299,780	393.115,283	136,668	108,692	79,530
	pom	189.850,000	190.923,862	175.955,393	100,566	92,681	92,160
Totale		**551.527,996**	**685.223,642**	**569.070,676**	**124,241**	**103,181**	**83,049**
Regione Basilicata	pop	1.261.912,969	1.570.359,121	1.295.952,046	124,443	102,697	82,526
	sg bic Basilicata	10.778,001	10.778,000	9.514,903	100,000	88,281	88,281
Totale		**1.272.690,970**	**1.581.137,121**	**1.305.466,949**	**124,236**	**102,575**	**82,565**
Regione Calabria	pop	1.257.227,968	1.466.565,241	1.157.774,880	116,651	92,089	78,945
	pom	508.172,700	579.048,377	476.382,426	113,947	93,744	82,270
	sg area di crisi di Crotone	72.366,976	72.364,954	54.607,218	99,997	75,459	75,461
	sg area di crisi di Gioia Tauro	63.180,000	69.311,951	35.448,052	109,706	56,106	51,143
	at-g.p.porto Gioia Tauro	38,802	39,264	39,264	101,191	101,191	100,000
Totale		**1.900.986,446**	**2.187.329,787**	**1.724.251,840**	**115,063**	**90,703**	**78,829**
Regione Campania	pop	3.090.921,000	3.372.552,113	2.584.212,129	109,112	83,607	76,625
	po pianura	55.300,000	56.929,148	8.201,970	102,946	14,832	14,407
	sg zootecnia	66.470,000	66.449,201	5.086,016	99,969	7,652	7,654
	sg banca Provincia Napoli	47.790,001	55.847,079	9.309,584	116,859	19,480	16,670
Totale		**3.260.481,001**	**3.551.777,541**	**2.606.809,699**	**108,934**	**79,952**	**73,395**
Regione Molise	pop	616.832,008	732.911,658	607.988,941	118,819	98,566	82,955
Totale		**616.832,008**	**732.911,658**	**607.988,941**	**118,819**	**98,566**	**82,955**
Regione Puglia	pop	2.471.492,520	2.846.865,024	1.926.829,013	115,188	77,962	67,682
	sg area di crisi di Manfredonia	51.532,000	51.531,553	37.489,204	99,999	72,749	72,750
	sg area di crisi di Brindisi	73.223,000	76.396,887	17.051,147	104,335	23,287	22,319
	sg area di crisi di Taranto	49.694,000	44.322,332	15.414,842	89,191	31,020	34,779
Totale		**2.645.941,520**	**3.019.115,796**	**1.996.784,206**	**114,104**	**75,466**	**66,138**
Regione Sardegna	pop	1.816.025,669	2.138.156,867	1.672.506,723	117,738	92,097	78,222
Totale		**1.816.025,669**	**2.138.156,867**	**1.672.506,723**	**117,738**	**92,097**	**78,222**
Regione Sicilia	pop	3.194.598,004	3.624.244,345	2.522.555,592	113,449	78,963	69,602
	sg area di crisi di Siracusa	50.221,001	61.465,188	11.918,365	122,389	23,732	19,390
	sg bic Sicilia	21.372,001	16.085,295	9.526,265	75,263	44,574	59,223
	sg area di crisi di Gela	38.815,000	38.814,835	12.498,665	100,000	32,201	32,201
	at-pop Sicilia-ecosfera	12,001	12,560	12,560	104,658	104,658	100,000
	at-pop Sicilia-A.Andersen	12,001	12,743	12,743	106,183	106,183	100,000
Totale		**3.305.030,008**	**3.740.634,966**	**2.556.524,190**	**113,180**	**77,353**	**68,345**
Totale regionale		**15.369.515,618**	**17.636.287,377**	**13.039.403,226**	**114,748**	**84,839**	**73,935**
Totale multiregionale		**16.480.327,163**	**19.118.112,306**	**14.881.240,856**	**116,006**	**90,297**	**77,838**
Totale generale		**31.849.842,781**	**36.754.399,684**	**27.920.644,082**	**115,399**	**87,663**	**75,965**

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento R.G.S. /IGRUE


OBIETTIVO 1 - PROGRAMMAZIONE 1994/1999 - ATTUAZIONE FINANZIARIA
AL 30 SETTEMBRE 2001 - RIEPILOGO PER INTERVENTO NELLA REGIONE
COSTO TOTALE 1994/1999 (migliaia dieuro)
IMPEGNI (migliaia dieuro)
PAGAMENTI (migliaia dieuro)
4.000.000,000
3.500.000,000
3.000.000,000
2.500.000,000
2.000.000,000
1.500.000,000
1.000.000,000
500.000,000
Regione Abruzzo
Regione Basilicata
Regione Calabria
Regione Campania
Regione Molise
Regione Puglia
Regione Sardegna
Regione Sicilia
pop
pom
sg bic Basilicata
sg area di crisi di Crotone
sg area di crisi di Gioia Tauro
at-g.p.porto Gioia Tauro
po pianura
sg zootecnia
sg banca provincia Napoli
sg area di crisi di Manfredonia
sg area di crisi di Brindisi
sg area di crisi di Taranto
sg bic Sicilia
sg area di crisi di Gela
at-pop Sicilia-ecosfera
at-pop Sicilia-A.Anderseo
TAB 100\REG

4.2.2. Stato di attuazione dell'obiettivo 2

L'obiettivo 2, indirizzato alla riconversione delle Regioni o delle parti di Regioni gravemente colpite dal declino dell'industria, ha interessato le Regioni del Centro - Nord: Emilia - Romagna, Friuli - Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta e Veneto, con programmi regionali e multiregionali gestiti dal Ministero delle Attività produttive e ha previsto uno stanziamento complessivo pari a 2.709.413,909 migliaia di Euro, impegni per 3.040.043,096 migliaia di Euro e pagamenti al 30 settembre 2001 per 2.059.106,176 migliaia di Euro [L.3.986.985.515.403].

Gli interventi hanno registrato, al 30 settembre 2001, un volume medio di erogazioni, rispetto allo stanziamento, pari al 76%, con punte più elevate per il FESR [76,83%][51] e per il FSE percentuali più basse [70,81%]. Le Regioni che hanno realizzato un volume di erogazioni elevato sono state: l'Emilia - Romagna con il 97,87% e la Valle d'Aosta con il 97,28%, mentre quella con la percentuale più bassa è stata la Lazio con il 53,87%; invece il programma multiregionale gestito dal Ministero delle Attività produttive ha avuto una percentuale media di erogazione pari al 55,08%.

51 Si rammenta che la predetta percentuale sconta la minore capacità di spesa dei pagamenti relativi ai programmi di cui è titolare il Ministero dell'Industria, con erogazioni pari al 55,08%.

TAB 101/REG

OBIETTIVO 2 - PROGRAMMAZIONE 1997/1999 - AVANZAMENTO FINANZIARIO AL 30/9/2001*

REGIONI	TIPO DI FONDO	COSTO TOTALE 1994/1999 [migliaia di euro]	IMPEGNI [migliaia di euro]	PAGAMENTI [migliaia di euro]	INCIDENZA % [impegni/costo]	INCIDENZA% [pagamenti/costo]	INCIDENZA% [pagamenti/impegni]
Emilia Romagna	FESR	27.564,000	30.597,365	27.567,292	111,00	100,01	90,10
	FSE	6.297,000	6106,286	5.571,732	96,97	88,48	91,25
Totale		**33.861,000**	**36.703,651**	**33.139,024**	**108,40**	**97,87**	**90,29**
Friuli Venezia Giulia	FESR	84.927,000	96.235,647	65.161,495	113,32	76,73	67,71
	FSE	25.018,000	26.208,128	14.304,677	104,76	57,18	54,58
Totale		**109.945,000**	**122.443,775**	**79.466,172**	**111,37**	**72,28**	**64,90**
Lazio	FESR	135.165,207	172.693,376	87.381,913	127,76	64,65	50,60
	FSE	28.775,576	29.339,089	933,237	101,96	3,24	3,18
Totale		**163.940,783**	**202.032,465**	**88.315,150**	**123,24**	**53,87**	**43,71**
Liguria	FESR	211.483,564	224.116,987	190.858,098	105,97	90,25	85,16
	FSE	73.337,331	81.143,936	50.603,534	110,64	69,00	62,36
Totale		**284.820,895**	**305.260,923**	**241.461,632**	**107,18**	**84,78**	**79,10**
Lombardia	FESR	59.808,662	70.100,981	47.915,183	117,21	80,11	68,35
	FSE	17.296,000	15.934,875	14.719,142	92,13	85,10	92,37
Totale		**77.104,662**	**86.035,856**	**62.634,325**	**111,58**	**81,23**	**72,80**
Marche	FESR	64.303,055	70.079,447	51.631,057	108,98	80,29	73,68
	FSE	7.433,000	6.816,280	3.716,638	91,70	50,00	54,53
Totale		**71.736,055**	**76.895,727**	**55.347,695**	**107,19**	**77,15**	**71,98**
Piemonte	FESR	758.765,402	887.390,917	558.128,089	116,95	73,56	62,90
	FSE	98.231,115	98.092,584	82.920,098	99,86	84,41	84,53
Totale		**856.996,517**	**985.483,501**	**641.048,187**	**114,99**	**74,80**	**65,05**
Toscana	FESR	373.261,307	400.671,674	333.951,061	107,34	89,47	83,35
	FSE	59.671,710	63.920,443	53.217,126	107,12	89,18	83,26
Totale		**432.933,017**	**464.592,117**	**387.168,187**	**107,31**	**89,43**	**83,34**
Umbria	FESR	84.436,169	98.847,558	82.093,958	117,07	97,23	83,05
	FSE	21.869,000	21.249,153	17.679,177	97,17	80,84	83,20
Totale		**106.305,169**	**120.096,711**	**99.773,135**	**112,97**	**93,86**	**83,08**
Valle d'Aosta	FESR	30.200,932	35.080,102	29.334,118	116,16	97,13	83,62
	FSE	733,000	947,581	759,799	129,27	103,66	80,18
Totale		**30.933,932**	**36.027,683**	**30.093,917**	**116,47**	**97,28**	**83,53**
Veneto	FESR	185.405,200	236.985,579	144.084,623	127,82	77,71	60,80
	FSE	34.484,839	37.511,202	19.801,409	108,78	57,42	52,79
Totale		**219.890,039**	**274.496,781**	**163.886,032**	**124,83**	**74,53**	**59,70**
Totale regionale		**2.388.467,069**	**2.710.069,190**	**1.882.333,456**	**113,46**	**78,81**	**69,46**
Totale FESR Min. Attiv. Prod.		**320.946,840**	**329.973,909**	**176.772,720**	**102,81**	**55,08**	**53,57**
Totale generale		**2.709.413,909**	**3.040.043,096**	**2.059.106,176**	**112,20**	**76,00**	**67,73**

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento R.G.S./IGRUE

4.2.3. Stato di attuazione dell'obiettivo 3

L'obiettivo 3, finanziato con il Fondo Sociale Europeo [FSE], è rivolto alla lotta contro la disoccupazione di lunga durata con l'intento di favorire l'inserimento professionale dei giovani e l'integrazione delle persone minacciate di esclusione dal mercato del lavoro.

Il Quadro comunitario di sostegno [QCS] 1994-1999 ha introdotto il principio di "equità sociale" che viene rafforzato ed esteso ad altre categorie di popolazione in condizioni di debolezza, sia rispetto al mercato del lavoro, come i disoccupati di lunga durata e le donne, sia rispetto ai problemi di inserimento sociale.

L'obiettivo interessa dodici Regioni del Centro-Nord e due Province autonome [Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, P.A. Trento, P.A. Bolzano, Friuli - Venezia Giulia, Veneto, Liguria, Emilia - Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo] con i relativi Programmi Operativi [PO] e il Ministero del lavoro con quattro Programmi Operativi Multiregionali [POM]: 1] interventi formazione-occupazione; 2] azioni innovative; 3] rafforzamento sistemi; 4] parco progetti.

Analizzando i dati finanziari al 31 dicembre 2000[52], risultano stanziati 3.046.562 migliaia di Euro, impegnati 3.105.571 migliaia di Euro, pari al 101,9% degli stanziamenti previsti per l'intero ciclo di programmazione, di cui il 101,4% sui fondi stanziati per i Programmi multiregionali e il 102,1% per i Programmi regionali ed erogazioni per 2.332.676 migliaia di Euro [L.4.516.690.558.520].

L'incidenza media dei pagamenti rispetto alle previsioni è stata pari al 76,5% ed evidenzia la situazione di più elevata realizzazione dei programmi regionali, il cui livello di erogazione è mediamente pari all'83,7% rispetto a quelli a titolarità ministeriale, pari al 53,7%.

Con riguardo alla capacità di impegno, vanno segnalate le Province autonome di Trento con il 136,7% e di Bolzano con il 114% e le Regioni Valle d'Aosta con il 110,4%, le Marche con il 108,9%, la Toscana con il 107,1%, l'Emilia - Romagna con il 105,2% e il Friuli - Venezia Giulia con il 100,9%.

Per quanto attiene ai pagamenti, al 31 dicembre 2000 la maggior capacità di spesa è stata dimostrata dalle Province autonome di Bolzano [104,3%]e di Trento [101,3%] nonché dalle Regioni Emilia - Romagna [94,1%] e Piemonte [102,1%].

---

52 I dati esposti sono gli ultimi disponibili e si riferiscono al monitoraggio annuale al 31 dicembre 2000.

Per i Programmi multiregionali la situazione dell'attuazione al 31 dicembre 2000 espone una spesa pari all'85% per il "Parco progetti", pari al 75,2% per le "Azioni innovative", al 61,2% per il "Rafforzamento sistemi" e al 51,8% per il programma "Formazione e Occupazione".

TAB 102/REG

OBIETTIVO 3 - FSE - PROGRAMMAZIONE 1994/1999 - ATTUAZIONE FINANZIARIA AL 31/12/2000*

INTERVENTO	COSTO TOTALE 1994/1999 [migliaia di euro]	IMPEGNI [migliaia di euro]	PAGAMENTI [migliaia di euro]	INCIDENZA % [impegni/ costo]	INCIDENZA % [pagamenti/ costo]	INCIDENZA % [pagamenti/ impegni]
VALLE D'AOSTA	30.808	34.009	25.257	110,4	82,0	74,3
PIEMONTE	282.072	283.982	288.015	100,7	102,1	101,4
LOMBARDIA	389.147	380.795	348.031	97,9	89,4	91,4
P.A.TRENTO	69.438	94.913	70.309	136,7	101,3	74,1
P.A. BOLZANO	54.435	62.046	56.771	114,0	104,3	91,5
FRIULI VENEZIA GIULIA	118.593	119.643	78.289	100,9	66,0	65,4
VENETO	240.700	241.904	182.014	100,5	75,6	75,2
LIGURIA	93.960	103.919	81.238	110,6	86,5	78,2
EMILIA ROMAGNA	423.392	445.590	398.462	105,2	94,1	89,4
TOSCANA	145.796	156.094	127.129	107,1	87,2	81,4
UMBRIA	67.729	67.468	53951	99,6	79,7	80,0
MARCHE	81.667	88.939	54.496	108,9	66,7	61,3
LAZIO	271.749	239.241	156.293	88,0	57,5	65,3
ABRUZZO	47.111	46.685	19.827	99,1	42,1	42,5
TOTALE REGIONALE	**2.316.452**	**2.365.231**	**1.940.087**	**102,1**	**83,7**	**82,0**
FORMAZIONE OCCUPAZIONE	482.444	488.467	250.234	101,2	51,9	51,2
AZIONI INNOVATIVE	118.889	118.653	89.482	99,8	75,3	75,4
RAFFORZAMENTO SISTEMI	52.191	51.684	31.965	99,0	61,2	61,8
PARCO PROGETTI	76.551	81.535	20.907	106,5	27,3	25,6
TOTALE MULTIREGIONALE	**730.074**	**740.340**	**392.589**	**101,4**	**53,7**	**53.0**
TOTALE COMPLESSIVO	**3.046.526**	**3.105.572**	**2.332.676**	**101,9**	**76,5**	**75,1**

Fonte: Relazione annuale per il 2001 della Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali della Corte dei conti

4.2.4. Stato di attuazione dell'obiettivo 4

L'obiettivo 4, che interessa le stesse Regioni dell'obiettivo 3, nasce per sostenere la capacità di adattamento ai continui mutamenti provocati dalla globalizzazione dei mercati e dallo sviluppo delle tecnologie, mediante azioni formative tese all'aggiornamento e al potenziamento delle conoscenze dei lavoratori.

Nell'ambito di tale obiettivo, il Documento unico di programmazione [DOCUP] elaborato dall'Italia pone quale finalità primaria quella della "istituzione progressiva di un sistema di formazione continua per tutelare e sviluppare le posizioni lavorative per poter meglio interagire con il sistema delle imprese di produzione di beni e servizi".

Per il raggiungimento di tale disegno è stato previsto un periodo di programmazione di sei anni [1994-1999], articolato in due fasi di tre anni ciascuno.

Il primo periodo [1994-1996] ha perseguito il duplice obiettivo di avviare interventi a favore delle situazioni critiche [lavoratori occupati con bassi livelli di formazione di base da riqualificare e da riconvertire] e di realizzare un sistema di formazione continua; il secondo periodo [1997-1999], invece, ha avuto l'obiettivo di mettere a regime il sistema di formazione, con la concentrazione degli interventi nell'ambito del mantenimento e accrescimento delle competenze dei lavoratori.

Analizzando i dati finanziari al 31 dicembre 2000[53], risultano stanziate 921.094 migliaia di Euro, impegnate 967.773 migliaia di Euro, pari al 105,1% degli stanziamenti previsti, e pagamenti complessivi per 653.632 migliaia di Euro [Lire 12.656.080.000].

Lo stato di attuazione evidenzia una capacità media di spesa [pagamenti su stanziamenti] pari al 71,0%; per i programmi regionali la spesa è pari al 70,6% e per i programmi multiregionali a titolarità del Ministero del lavoro è pari al 73,8%.

Le percentuali più significative di pagamenti, rispetto alle previsioni, si sono avute nella Provincia autonoma di Trento con il 100,3% e di Bolzano con il 101,1%, in Umbria con l'87,6%, in Piemonte con l'87,5%, in Lombardia con l'86,6%. Le Regioni che presentano il minor livello di erogazione sono il Lazio, con il 13,6%, l'Abruzzo[54] con il 14,8% e le Marche con il 44,7%.

53 I dati disponibili si riferiscono al monitoraggio annuale e pertanto sono quelli al 31 dicembre 2000.
54 Si rammenta che il programma della Regione Abruzzo è stato approvato solo a partire dal 1997.

TAB 103/REG

OBIETTIVO 4 - FSE - PROGRAMMAZIONE 1994/1999 - ATTUAZIONE FINANZIARIA AL 31/12/2000*

INTERVENTO	COSTO TOTALE 1994/1999 (migliaia di euro)	IMPEGNI (migliaia di euro)	PAGAMENTI (migliaia di euro)	INCIDENZA % (impegni/ costo)	INCIDENZA % (pagamenti/ costo)	INCIDENZA % (pagamenti/ impegni)
PIEMONTE	106.640	107.396	93.300	100,7	87,5	86,9
VALLE D'AOSTA	8.156	9.614	5.945	117,9	72,9	61,8
LIGURIA	29.534	35.691	18.980	120,8	64,3	53,2
LOMBARDIA	160.338	156.543	138.868	97,6	86,6	88,7
BOLZANO	27.071	31.289	27.371	115,6	101,1	87,5
TRENTO	21.312	37.288	21.385	175,0	100,3	57,4
VENETO	92.401	96.063	55.312	104,0	59,9	57,6
FRIULI VENEZIA GIULIA	35.634	37.262	18.538	104,6	52,0	49,8
EMILIA ROMAGNA	160.457	172.899	116.339	107,8	72,5	67,3
TOSCANA	50.464	59.226	36.822	117,4	73,0	62,2
UMBRIA	20.702	21.700	18.128	104,8	87,6	83,5
MARCHE	28.897	30.546	12.919	105,7	44,7	42,3
LAZIO	62.362	56.568	8.468	90,7	13,6	15,0
ABRUZZO	8.701	9.115	1.285	104,8	14,8	14,1
TOTALE REGIONALE	**812.669**	**861.200**	**573.663**	**106,0**	**70,6**	**66,6**
AZIONI INNOVATIVE	8.563	8.110	4.873	94,7	56,9	60,1
RICONV./RIQUALIF.	94.313	92.963	70.272	98,6	74,5	75,6
RAFFORZAMENTO SISTEMI	5.548	5.500	4.824	99,1	87,0	87,7
TOTALE MULTIREGIONALE	**108.424**	**106.573**	**79.969**	**98,3**	**73,8**	**75,0**
TOTALE COMPLESSIVO	**921.094**	**967.773**	**653.632**	**105,1**	**71,0**	**67,5**

Fonte: Relazione annuale per il 2001 della Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali della Corte dei conti

4.2.5. Stato di attuazione dell'obiettivo 5a[55]

Tale obiettivo è indirizzato ad adeguare le strutture di produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli nell'ambito della riforma della politica agricola comunitaria [PAC], nonché ad ammodernare e ristrutturare la pesca.

Nelle zone inserite nell'obiettivo 1, con riguardo alla politica agricola, le misure dell'obiettivo 5a sono state pianificate nei Programmi multiregionali delle singole Regioni di cui è responsabile il Ministero delle Politiche agricole. Per quanto riguarda le azioni fuori dell'obiettivo 1 è necessario distinguere quelle definite dal Regolamento 951/97, cosiddette "azioni dirette", programmate nel Quadro Comunitario di Sostegno

55 I dati disponibili si riferiscono al monitoraggio annuale e sono quelli al 31 dicembre 2000.

per il "Piano di sviluppo per i settori agro-industriali 1994-1999" relativo alle Regioni del Centro-Nord, dalle c.d. "azioni indirette", previste dai Regolamenti 950/97, 952/97, 2200/96 e dalla Dir.159/72. Questi ultimi, sotto il profilo della programmazione, prevedono modalità di intervento atipiche: difatti, le misure in esse contenute non sono oggetto di Decisione comunitaria, ma il Ministero capofila ha delegato ciascuna Regione a darsi una propria pianificazione finanziaria, prestando attenzione a che l'intera spesa non sfori il plafond complessivo stanziato per gli interventi.

Analizzando i dati finanziari al 30 settembre 2001, risultano stanziate 2.375.702,353 migliaia di Euro di cui oltre il 90% per i Regolamenti nn.950/97 e 951/97, impegnate 2.437.840,640 migliaia di Euro, pari al 102,62% degli stanziamenti previsti[56] e pagamenti complessivi per 1.897.311,914 migliaia di Euro [Lire 3.673.708.139.720], che corrispondono al 79,86% rispetto ai costi previsti[57].

TAB 104/REG

OBIETTIVO 5a - FEOGA - PROGRAMMAZIONE 1994/1999 - ATTUAZIONE FINANZIARIA PER REGOLAMENTO AL 30/09/2001*

REGOLAMENTI	COSTO TOTALE 1994/1999 [migliaia di euro]	IMPEGNI [migliaia di euro]	PAGAMENTI [migliaia di euro]	INCIDENZA % [impegni/ costo]	INCIDENZA % [pagamenti/ costo]	INCIDENZA % [pagamenti/ impegni]
Regolamento CE 950/97	1.307.175,670	1.353.701,476	1.175.313,723	103,56	89,91	86,82
Direttiva 159/72	85.065,119	96.758,706	98.582,127	113,75	115,89	101,88
Regolamento CE 952/97	15.073,385	9.404,840	8.800,442	62,39	58,38	93,57
Regolamento CE 1035/72	17.573,508	10.438,055	10.321,556	59,40	58,73	98,88
Regolamento CE 951/97	919.946,113	938.002,399	562.211,988	101,96	61,11	59,94
Regolamento CE 867/90	30.868,558	30.537,202	22.276,670	98,93	72,17	72,95
Totale	**2.375.702,353**	**2.437.840,640**	**1.897.311,914**	**102,62**	**79,86**	**77,83**

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze Dipartimento R.G.S./IGRUE

Dall'analisi dei dati sovrariportati risulta evidente l'alto livello di erogazione dei fondi relativi alla Direttiva 159/72 [115,89%].

56 L'importo impegnato e la relativa percentuale rispetto agli stanziamenti sono stati forniti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze; la somma riportata presenta però un errore di calcolo, per cui la somma esatta è pari a 2.438.842,678 migliaia di Euro, per una percentuale del 102,66%.

57 L'importo pagato e la relativa percentuale rispetto agli stanziamenti sono stati forniti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze; la somma riportata presenta però un errore di calcolo, per cui la somma esatta è pari a 1.877.506,506 migliaia di Euro, per una percentuale del 79,03%, così come per un ulteriore errore, l'incidenza percentuale esatta dei pagamenti rispetto agli impegni è del 76,98% e non del 77,83%.

Le azioni di sostegno alla pesca sono previste sia nelle Regioni dell'obiettivo 1, che in quelle dell'obiettivo 5a e sono finanziate dal fondo "Strumento finanziario di orientamento della pesca" [SFOP].

Gli stanziamenti complessivamente previsti sono stati pari a 321.606,000 migliaia di Euro. Al 30 settembre 2001, gli impegni sono stati pari 342.624,858 migliaia di Euro con una media di impegni rispetto agli stanziamenti del 106,54% e pagamenti per 196.347,363 migliaia di Euro [Lire 380.181.508.556], pari ad una spesa media del 61,05% [rispetto agli stanziamenti].

4.2.6. Stato di attuazione dell'obiettivo 5b

Con riguardo all'obiettivo 5b, indirizzato allo sviluppo ed adeguamento strutturale di zone rurali, lo stanziamento approvato è stato pari a 5.173.610,847 migliaia di Euro. Al 30 settembre 2001 gli impegni assunti sono stati di 5.661.134,244 migliaia di Euro, con una incidenza del 109,42% rispetto alle previsioni; i pagamenti invece sono stati 4.015.015,722 migliaia di Euro [Lire 7.774.154.492.036], con un'incidenza complessiva del 77,61% rispetto alla spesa programmata, con una partecipazione più elevata per il FESR pari al 79,69% e più bassa per il FSE pari al 74,56%.

TAB 105/REG

OBIETTIVO 5b - PROGRAMMAZIONE 1994/1999 - AVANZAMENTO FINANZIARIO PER FONDO AL 30 SETTEMBRE 2001*

TIPO DI FONDO	COSTO TOTALE 1994/1999 [migliaia di euro]	IMPEGNI [migliaia di euro]	PAGAMENTI [migliaia di euro]	INCIDENZA % [impegni/ costo]	INCIDENZA % [pagamenti/ costo]	INCIDENZA % [pagamenti/ impegni]
FESR	3.002.812,698	3.318.649,245	2.392.991,828	110,52	79,69	72,11
FSE	285.851,650	300.596,721	213.132,949	105,16	74,56	70,90
FEOGA	1.884.946,499	2.041.888,278	1.408.890,945	108,33	74,74	69,00
Totale	**5.173.610,847**	**5.661.134,244**	**4.015.015,722**	**109,42**	**77,61**	**70,92**

Fonte: R.G.S./IGRUE

L'obiettivo è stato interessato sia da programmi delle Regioni: Emilia - Romagna, Friuli - Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto e delle Province autonome di Trento e Bolzano, sia da interventi multiregionali gestiti direttamente dal Ministero delle attività produttive. Le migliori "performance", in termini di erogazioni, rispetto alle previsioni di programma,

sono state: del Friuli - Venezia Giulia, della Lombardia, della Liguria, della Toscana, della Provincia di Trento, della Valle d'Aosta e della Provincia di Bolzano, rispettivamente con percentuali del: 118,64; 105,54; 101,65; 100,54; 98,29; 92,47 e 90,90, con le percentuali più basse, pari al 65,79 per l'Umbria, seguita dalle Marche con il 71,90, Regioni colpite dagli eventi sismici del 1997, che, a seguito della riprogrammazione in loro favore avviatasi nel 1998, hanno visto rispettivamente triplicati e raddoppiati i propri Documenti unici di programmazione [DOCUP], con effetti sul raggiungimento dei livelli di spesa programmati. Per tali due programmi, con la legge finanziaria del 2001, si è provveduto a facilitare le anticipazioni di cassa delle due Regioni, al fine di accelerare la spesa[58].

TAB 106/REG

OBIETTIVO 5b - PROGRAMMAZIONE 1994/1999 - AVANZAMENTO FINANZIARIO DELLE REGIONI AL 30 SETTEMBRE 2001*

AMMINISTRAZIONE TITOLARE	COSTO TOTALE 1994/1999 [migliaia di euro]	IMPEGNI [migliaia di euro]	PAGAMENTI [migliaia di euro]	INCIDENZA % [impegni/ costo]	INCIDENZA % [pagamenti/ costo]	INCIDENZA % [pagamenti/ impegni]
P.A. Bolzano	148.097,815	162.599,849	134.617,495	109,79	90,90	82,79
Emilia Romagna	186.593,587	217.378,893	147.151,671	116,50	78,86	67,69
Friuli Venezia Giulia	197.894,795	258.266,399	234.790,629	130,51	118,64	90,91
Lazio	371.273,277	385.745,685	282.707,658	103,90	76,15	73,29
Liguria	106.220,673	116.297,836	107.977,953	109,49	101,65	92,85
Lombardia	160.728,725	184.359,812	169.627,476	114,70	105,54	92,01
Marche	623.770,274	636.816,927	448.467,582	102,09	71,90	70,42
Piemonte	287.978,922	305.733,112	231.046,411	106,17	80,23	75,57
Toscana	481.538,303	576.776,701	484.155,753	119,78	100,54	83,94
P.A. Trento	56.451,500	77.753,192	55.488,711	137,73	98,29	71,37
Umbria	1.030.747,091	1.103.519,853	678.150,751	107,06	65,79	61,45
Valle D'Aosta	14.282,453	15.662,102	13.206,822	109,66	92,47	84,32
Veneto	533.665,650	632.805,592	429.944,286	118,58	80,56	67,94
Ministero dell'Industria	974.367,782	987.418,291	597.682,525	101,34	61,34	60,53
Totale	**5.173.610,847**	**5.661.134,243**	**4.015.015,722**	**109,42**	**77,61**	**70,92**

Fonte: R.G.S./IGRUE

58 Si rinvia a "La politica di sviluppo nella Relazione generale sulla situazione economica del Paese 2000 (11 aprile 2001)" in Rivista giuridica del Mezzogiorno anno XV 2001 n.3 pag.882.

4.2.7 Programmi di iniziativa comunitaria

Sono programmi volti ad attenuare l'impatto dei fondi strutturali e del fondo di coesione destinati a promuovere principalmente la cooperazione e gli aiuti alle Regioni periferiche, conformemente al principio di sussidiarietà.

Nel complesso i diversi programmi hanno avuto uno stanziamento di 4.402.721,565 migliaia di Euro, con impegni per 4.522.203,365 migliaia di Euro, pari ad una percentuale del 102,71%. Al 30 settembre 2001 le erogazioni effettuate sono state di 2.382.022,468 migliaia di Euro [Lire 4.612.238.644.114], con una percentuale di realizzazione del 54,10% rispetto alla spesa programmata.

4.3. La programmazione 2000/2006

La programmazione 2000/2006 è stata approvata dalla Commissione con decisione n.2050 dell'1 agosto 2000. Essa, alla luce della riforma dei fondi strutturali, persegue una maggiore concentrazione degli interventi, in particolare una concentrazione geografica, attraverso la riduzione del numero degli obiettivi prioritari, ma soprattutto della quota di popolazione [e quindi di territori] che può beneficiare dell'aiuto comunitario; per le zone dell'obiettivo 2 la riduzione deriva dalla definizione a priori di un tetto di popolazione più basso di quello ammesso nella vecchia programmazione [si passa dal 25% del periodo 1994-99 al 18% del 2000-06].

Ulteriore miglioramento riguarda la gestione finanziaria ed è rappresentato dalla modifica della precedente normativa che prevedeva erogazioni, a titolo di anticipo, pari al 50% dell'intero finanziamento, prescrizione sostituita da una misura più razionale pari al 7% [art.32 § 2 regolamento citato]. Ciò, oltre ad evitare l'impegno massiccio del bilancio comunitario in interventi la cui realizzazione può rivelarsi problematica, opera una indiretta dissuasione di abuso da parte dei singoli percettori.

Per la programmazione 2000 – 2006 vengono erogati 195 miliardi di Euro [pari a 378.000 miliardi di Lire], di cui circa il 17% assegnato all'Italia [circa 65.000 miliardi di Lire][59], secondo la seguente ripartizione: il 69,7% per l'obiettivo 1 [compreso il 4,3% per il sostegno transitorio],

59 Il dato complessivo è indicato nell'art.7 del Reg. CE 1260/99; la porzione di stanziamento relativo all'Italia si ricava dalla Relazione della Dott.ssa Amadori S. Ispettore generale dell'IGRUE del 6 marzo 2001 – Convegno organizzato dalla Corte dei conti sulla prevenzione e repressione delle frodi comunitarie - pag.162.

corrispondente a 135,9 miliardi di Euro; l'11,5% per l'obiettivo 2 [compreso l'1,4% per il sostegno transitorio], corrispondente a 22,5 miliardi di Euro; il 12,3% per l'obiettivo 3, corrispondente a 24,05 miliardi di Euro [comma 6]; lo 0,65 al finanziamento di iniziative innovatrici e assistenza tecnica. Allo SFOP è destinata la differenza residua [0,6%], con 1,1 miliardi di Euro, mentre al finanziamento delle iniziative comunitarie è destinato il 5,35%, con una riduzione delle iniziative comunitarie da 13 a 4.

TAB 107/REG (miliardi di euro)

FONDI STRUTTURALI PROGRAMMAZIONE 2000-2006
STANZIAMENTI APPROVATI*

OBIETTIVI	STANZIAMENTO IN MILIARDI DI EURO	INCIDENZA PERCENTUALE RISPETTO ALLO STANZIAMENTO TOTALE
Obiettivo 1	135,9	69,7
Obiettivo 2	22,5	11,5
Obiettivo 3	24,05	12,3
Iniziative innovatrici e assistenza tecnica	1,2	0,6
SFOP	1,1	0,6
Iniziative comunitarie	10,3	5,3
Totale	**195**	**100**

Fonte: Regolamento CE n.1260/99 del Consiglio del 21 giugno 1999

Le risorse del programma dovranno essere impegnate entro dicembre 2006 e spese entro il 31 dicembre 2008.

4.3.1. L'obiettivo 1: i Programmi operativi regionali

L'obiettivo si compone di 14 Programmi, 7 a carattere nazionale [PON] e 7 programmi regionali [POR]. Due di quelli nazionali sono stati approvati successivamente: il programma trasporti, la cui elaborazione ha subito, fino a settembre 2001, un prolungamento del negoziato con la Commissione europea e il programma di assistenza tecnica, rivolto al rafforzamento delle amministrazioni impegnate nell'attività di indirizzo e sostegno dei programmi, approvato nel marzo 2001. Sulla base dei dati e delle valutazioni della Commissione Europea[60], i risultati conseguiti dall'Italia in questa prima fase dell'intervento superano quelli degli altri paesi europei, sia per la qualità che per la concertazione degli interventi, e per la definizione di progetti integrati. La

60 Si veda, fra gli altri: Commissione Europea "Il rapporto sulla coesione economica e sociale" gennaio 2001 valutazioni riportate nel IV rapporto del Dipartimento per le politiche di sviluppo – DPS 2000 – 2001, pubblicato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze – pag.83.

tempestività e la qualità della programmazione consentono di registrare, in questa prima fase, un forte cambiamento rispetto al precedente ciclo 94/99, in cui i difetti originari d'impostazione hanno causato notevoli ritardi, richiedendo una continua revisione dei programmi. I programmi operativi nazionali sono formulati e, successivamente, attuati con la partecipazione delle Regioni, anche attraverso specifici accordi [accordi di programma], nell'impostazione delle linee programmatiche e nella selezione delle priorità di intervento.

Gli stanziamenti previsti per i Programmi nazionali [PON] sono stati pari a 12.783.723,60 migliaia di Euro e al 30 settembre 2001, a nove mesi dalla conclusione dell'iter di programmazione [che ha interessato 5 dei 7 programmi], gli impegni assunti, pari a 3.484.112,04 migliaia di Euro, sono stati del 27,25% rispetto agli stanziamenti previsti, mentre i pagamenti effettuati sono stati del 3,94%. Va segnalato il programma "Sviluppo imprenditoria locale" che ha raggiunto il più alto livello di impegno e di erogazione, rispettivamente con il 69,92% e il 9,29%.

TAB 108/REG [migliaia di euro]

OBIETTIVO 1 - PROGRAMMAZIONE 2000 - 2006 - AVANZAMENTO FINANZIARIO AL 30 SETTEMBRE 2001 - INTERVENTI NAZIONALI*

INTERVENTI	PROGRAMMAZIONE Cdp				ATTUAZIONE FINANZIARIA				
	CONTRIBUTO TOTALE	CONTRIBUTO COMUNITARIO	CONTRIBUTO NAZIONALE	CONTRIBUTO PRIVATI	IMPEGNI	PAGAMENTI	INCIDENZA % [impegni/ contributo totale]	INCIDENZA % [pagamenti/ contributo totale]	INCIDENZA % [pagamenti/ impegni]
P.O.N. Scuola per lo sviluppo	718.406,00	472.557,80	245.848,20		167.900,60	17.296,84	23,37	2,41	10,30
P.O.N. Pesca	276.502,00	122.000,00	89.398,00	65.104,00	82.592,63	19.666,00	29,87	7,11	23,81
P.O.N. Assistenza tecnica e azioni di sistema	432.614,00	312.428,00	120.186,00						
P.O.N. Sviluppo imprenditoriale locale	3.919.307,00	1.978.939,00	1.940.368,00		2.740.559,83	364.175,27	69,92	9,29	13,29
P.O.N. Ricerca scientifica, sviluppo & alta formazione	2.038.702,01	1.191.485,00	524.750,01	322.467,00	258.993,37	95.010,53	12,70	4,66	36,68
P.O.N. Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno	1.117.644,57	573.108,00	544.536,57		234.065,60	7.497,13	20,94	0,67	3,20
P.O.N. Ministero dei Trasporti	4.280.548,02	1.801.313,00	2.479.235,02						
Totale	**12.783.723,60**	**6.451.830,80**	**5.944.321,80**	**387.571,00**	**3.484.112,04**	**503.645,77**	**27,25**	**3,94**	**14,46**

Fonte: R.G.S. /IGRUE

Le altre linee di intervento a stretta valenza regionale sono realizzate nel quadro di Programmi operativi regionali [POR].

Le Regioni italiane[61] inserite in tale obiettivo sono: Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia e Basilicata. I programmi operativi regionali [POR] hanno avuto l'assegnazione di un contributo totale pari a 37.542.342,42 migliaia di Euro, di cui 15.175.028,00 migliaia di Euro a carico del fondo strutturale, 13.288.092,35 migliaia di Euro a carico dei fondi nazionali e 9.079.222,14 migliaia di Euro a carico dei privati. Appare di estremo interesse l'attrazione, in una percentuale elevata, pari circa al 27%, delle risorse private con i più alti importi in: Sicilia, Campania e Puglia. Ciò evidenzia l'interesse che le risorse comunitarie suscitano sull'imprenditoria locale del Mezzogiorno, favorendo un effetto di dinamismo sull'economia.

La Regione che ha beneficiato del maggiore stanziamento è la Sicilia con 10.193.750,58 migliaia di Euro pari al 27,15% dello stanziamento complessivo, mentre quella che ha beneficiato dello stanziamento minore è stata il Molise con 618.598,96 migliaia di Euro, pari all'1,6% del totale, Regione ammessa in virtù del regime transitorio.

La parte più cospicua di risorse relative ai POR delle sette Regioni è rappresentata dal FESR con una previsione di 25.020.176,65 migliaia di Euro, seguita dal FEOGA con 7.421.142,72 migliaia di Euro, dal FSE per 4.679.087,54 migliaia di Euro e dallo SFOP per 421.935,38 migliaia di Euro.

TAB 109\REG [migliaia di Euro]

OBIETTIVO 1 - PROGRAMMAZIONE 2000-2006 - AVANZAMENTO FINANZIARIO PER FONDO AL 30/09/2001 INTERVENTI REGIONALI*

TIPO DI FONDO	PROGRAMMAZIONE Cdp				ATTUAZIONE FINANZIARIA				
	CONTRIBUTO TOTALE	CONTRIBUTO COMUNITARIO	CONTRIBUTO NAZIONALE	CONTRIBUTO DEI PRIVATI	IMPEGNI	PAGAMENTI	INCIDENZA % [impegni/ contributo totale]	INCIDENZA % [pagamenti/ contributo totale]	INCIDENZA % [pagamenti/ impegni]
FESR	25.020.176,85	9.108.497,00	9.577.003,53	6.334.676,31	2.464.892,06	1.001.385,16	9,85	4,00	40,63
FSE	4.679.087,54	2.930.902,00	1.527.740,85	220.444,69	110.757,17	25.929,51	2,37	0,55	23,41
FEOGA	7.421.142,72	2.971.306,00	2.022.822,87	2.427.013,85	84.164,90	17.603,11	1,13	0,24	20,92
SFOP	421.935,38	164.323,00	160.525,09	97.087,29	3.708,43	1.631,09	0,88	0,39	43,98
Totale	**37.542.342,49**	**15.175.028,00**	**13.288.092,35**	**9.079.222,14**	**2.663.522,56**	**1.046.548,87**	**7,09**	**2,79**	**39,29**

Fonte: R.G.S./IGRUE

61 Le considerazioni relative ai programmi regionali sono state tratte dalla pubblicazione del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica "Quadro comunitario di sostegno per le Regioni italiane dell'obiettivo 1 2000-2006 "Roma 2000 pagg. 172 e segg.

I suesposti dati mostrano come, a distanza di nove mesi dall'approvazione della programmazione 2000/2006, gli impegni assunti al 30 settembre 2001, pari a 2.663.522,56 migliaia di Euro, rappresentano complessivamente il 7,09% degli stanziamenti ed i pagamenti, pari a 1.046.548,87 migliaia di Euro [Lire 2.026.401.180.514], il 2,79% degli stanziamenti ed il 39,29% degli impegni. La percentuale più alta degli impegni ha interessato il FESR con il 9,85%, con pagamenti pari al 4%.

La programmazione della Regione Basilicata assume quali finalità prioritarie per l'azione da sviluppare nel periodo 2000 – 2006 le seguenti linee strategiche: il superamento della condizione di perifericità; uno sviluppo sostenibile; il riequilibrio dell'assetto urbano e rurale della Regione.

Analizzando i dati finanziari per il POR Basilicata, al 30 settembre 2001, risultano stanziati 1.614.449,26 migliaia di Euro e impegnati 122.714,18 migliaia di Euro, pari al 7,60% degli stanziamenti previsti per l'intero ciclo di programmazione; e erogazioni per 35.165,55 migliaia di Euro [Lire 68.089.999.498], con un'incidenza media dei pagamenti del 2,18% rispetto agli stanziamenti e del 28,66% rispetto agli impegni.

TAB 110\REG

[migliaia di Euro]

BASILICATA

TIPO DI FONDO	PROGRAMMAZIONE Cdp				ATTUAZIONE FINANZIARIA				
	CONTRIBUTO TOTALE	CONTRIBUTO COMUNITARIO	CONTRIBUTO NAZIONALE	CONTRIBUTO DEI PRIVATI	IMPEGNI	PAGAMENTI	INCIDENZA % [impegni/ contributo totale]	INCIDENZA % [pagamenti/ contributo totale]	INCIDENZA % [pagamenti/ impegni]
FESR	874.278,39	376.278,00	300.792,85	197.207,54	82.552,02	22.034,31	9,44	2,52	26,69
FSE	281.933,54	195.400,00	83.742,85	2.790,69	31.982,95	8.577,47	11,34	3,04	26,82
FEOGA	458.237,32	171.100,00	131.250,00	155.887,32	8.179,21	4.553,77	1,78	0,99	55,67
SFOP									
Totale	**1.614.449,26**	**742.778,00**	**515.785,71**	**355.885,55**	**122.714,18**	**35.165,55**	**7,60**	**2,18**	**28,66**

Fonte: R.G..S./IGRUE

Con riguardo alla programmazione della Regione Calabria l'obiettivo strategico individuato per il POR è il graduale passaggio della Regione dalla dipendenza all'autonomia, dall'integrazione passiva all'integrazione produttiva.

Analizzando i dati finanziari per il POR Calabria al 30 settembre 2001, risultano stanziati 5.280.224,00 migliaia di Euro e impegnati 601.883,52 migliaia di Euro, pari all'11,40% degli stanziamenti previsti per l'intero ciclo di programmazione; e erogazioni per 167.806,78 migliaia di Euro [Lire 324.919.233.910] con un'incidenza media dei pagamenti del 3,18% rispetto agli stanziamenti e del 27,88% rispetto agli impegni.

TAB 111\REG [migliaia di Euro]

CALABRIA

TIPO DI FONDO	PROGRAMMAZIONE Cdp				ATTUAZIONE FINANZIARIA				
	CONTRIBUTO TOTALE	CONTRIBUTO COMUNITARIO	CONTRIBUTO NAZIONALE	CONTRIBUTO DEI PRIVATI	IMPEGNI	PAGAMENTI	INCIDENZA % [impegni/ contributo totale]	INCIDENZA % [pagamenti/ contributo totale]	INCIDENZA % [pagamenti/ impegni]
FESR	3.363.641,00	1.161.495,00	1.161.495,00	1.040.651,00	533.864,60	157.317,02	15,87	4,68	29,47
FSE	613.434,00	403.879,00	173.091,00	36.464,00					
FEOGA	1.250.758,00	398.947,00	398.947,00	452.864,00	68.018,92	10.489,76	5,44	0,84	15,42
SFOP	52.391,00	18.605,00	18.605,00	15.181,00					
Totale	**5.280.224,00**	**1.982.926,00**	**1.752.138,00**	**1.545.160,00**	**601.883,52**	**167.806,78**	**11,40**	**3,18**	**27,88**

Fonte: R.G.S. /IGRUE

Per la programmazione della Regione Campania l'obiettivo centrale e globale della politica di sviluppo è la crescita dell'occupazione femminile e maschile, da perseguirsi secondo una strategia volta al miglioramento della qualità della vita, nell'armonico ed equilibrato sviluppo del territorio, accrescendo la competitività regionale nello scenario nazionale, europeo e mediterraneo.

Analizzando i dati finanziari per il POR Campania al 30 settembre 2001, risultano stanziati 9.247.485,00 migliaia di Euro e impegnati 747.268,71 migliaia di Euro, pari all'8,08% degli stanziamenti previsti per l'intero ciclo di programmazione; e erogazioni per 311.758,18 migliaia di Euro [Lire 603.648.011.188] con un'incidenza media dei pagamenti del 3,37% rispetto agli stanziamenti e del 41,72% rispetto agli impegni.

TAB 112\REG [migliaia di Euro]

CAMPANIA

TIPO DI FONDO	PROGRAMMAZIONE Cdp				ATTUAZIONE FINANZIARIA				
	CONTRIBUTO TOTALE	CONTRIBUTO COMUNITARIO	CONTRIBUTO NAZIONALE	CONTRIBUTO DEI PRIVATI	IMPEGNI	PAGAMENTI	INCIDENZA % [impegni/ contributo totale]	INCIDENZA % [pagamenti/ contributo totale]	INCIDENZA % [pagamenti/ impegni]
FESR	6.994.475,00	2.504.605,00	2.504.606,00	1.985.264,00	716.724,53	311.701,42	10,25	4,46	43,49
FSE	902.628,00	631.840,00	252.081,00	18.707,00	30.544,18	56,76	3,38	0,01	0,19
FEOGA	1.254.759,00	650.239,00	255.817,00	348.703,00					
SFOP	95.623,00	38.249,00	38.249,00	19.125,00					
Totale	**9.247.485,00**	**3.824.933,00**	**3.050.753,00**	**2.371.799,00**	**747.268,71**	**311.758,18**	**8,08**	**3,37**	**41,72**

Fonte: R.G..S./IGRUE

Nella programmazione della Regione Puglia[62] la strategia del POR punta a: consolidare le dinamiche di sviluppo e a rimuovere gli ostacoli di ordine strutturale che negli ultimi anni hanno limitato le prospettive di crescita della Regione.

Analizzando i dati finanziari per il POR Puglia al 30 settembre 2001, risultano stanziati 6.695.376,70 migliaia di Euro e impegnati 530.846,45 migliaia di Euro, pari al 7,93% degli stanziamenti previsti per l'intero ciclo di programmazione; e erogazioni per 267.866,11 migliaia di Euro [518.661.093.447] con un'incidenza media dei pagamenti del 4,00% rispetto agli stanziamenti e del 50,46% rispetto agli impegni.

TAB 113\REG [migliaia di Euro]

PUGLIA

TIPO DI FONDO	PROGRAMMAZIONE Cdp				ATTUAZIONE FINANZIARIA				
	CONTRIBUTO TOTALE	CONTRIBUTO COMUNITARIO	CONTRIBUTO NAZIONALE	CONTRIBUTO DEI PRIVATI	IMPEGNI	PAGAMENTI	INCIDENZA % [impegni/ contributo totale]	INCIDENZA % [pagamenti/ contributo totale]	INCIDENZA % [pagamenti/ impegni]
FESR	4.618.314,00	1.527.828,00	1.527.828,00	1.562.658,00	527.735,18	267.297,25	11,43	5,79	50,65
FSE	921.801,00	558.560,00	300.734,00	62.507,00	2,20				
FEOGA	1.069.547,70	523.100,00	188.886,00	357.561,70	3.109,07	568,85	0,29	0,05	18,30
SFOP	85.714,00	30.000,00	35.142,00	20.572,00					
Totale	**6.695.376,70**	**2.639.488,00**	**2.052.590,00**	**2.003.298,70**	**530.846,45**	**267.866,11**	**7,93**	**4,00**	**50,46**

Fonte: R.G..S. /IGRUE

62 Il POR Puglia è stato approvato con atto della Giunta regionale n.255 del 10 ottobre 2000, come si evince dalla relazione della Sezione regionale per la Puglia della Corte dei conti sul rendiconto della Regione – anno 2000.

Nella programmazione della Regione Sardegna il POR assume come obiettivi prioritari: il potenziamento della imprenditoria e della coesione sociale tramite la capacità di innovazione e l'attrazione di risorse.

Analizzando i dati finanziari per il POR Sardegna al 30 settembre 2001, risultano stanziati 3.892.458,00 migliaia di Euro e impegnati 446.606,59 migliaia di Euro, pari all'11,47% degli stanziamenti previsti per l'intero ciclo di programmazione; e erogazioni per 193.957,38 migliaia di Euro [Lire 375.553.856.172] con un'incidenza media dei pagamenti del 4,98% rispetto agli stanziamenti e del 43,43% rispetto agli impegni.

TAB 114\REG [migliaia di Euro]

SARDEGNA

TIPO DI FONDO	PROGRAMMAZIONE Cdp				ATTUAZIONE FINANZIARIA				
	CONTRIBUTO TOTALE	CONTRIBUTO COMUNITARIO	CONTRIBUTO NAZIONALE	CONTRIBUTO DEI PRIVATI	IMPEGNI	PAGAMENTI	INCIDENZA % [impegni/ contributo totale]	INCIDENZA % [pagamenti/ contributo totale]	INCIDENZA % [pagamenti/ impegni]
FESR	2.311.852,00	1.155.926,00	1.155.926,00		406.626,56	173.040,29	17,59	7,48	42,56
FSE	714.428,00	357.214,00	357.214,00		31.413,91	17.295,27	4,40	2,42	55,06
FEOGA	812.156,00	406.078,00	406.078,00		4.857,69	1.990,73	0,60	0,25	40,98
SFOP	54.022,00	27.011,00	27.011,00		3.708,43	1.631,09	6,86	3,02	43,98
Totale	**3.892.458,00**	**1.946.229,00**	**1.946.229,00**		**446.606,59**	**193.957,38**	**11,47**	**4,98**	**43,43**

Fonte: R.G..S. /IGRUE

Nella programmazione della Regione Sicilia gli obiettivi specifici si possono riassumere: nella tutela e valorizzazione delle risorse naturali, nell'integrazione delle risorse culturali, ambientali e turistiche, nella riqualificazione urbana e territoriale, nel potenziamento delle infrastrutture per una maggiore competitività, nel potenziamento dei sistemi locali di sviluppo, nella valorizzazione delle risorse umane e dello sviluppo dell'innovazione.

Analizzando i dati finanziari per il POR Sicilia al 30 settembre 2001, risultano stanziati 10.193.750,58 migliaia di Euro e impegnati 145.320,50 migliaia di Euro, pari all'1,43% degli stanziamenti previsti per l'intero ciclo di programmazione; e erogazioni per 44.741,82 migliaia di Euro [Lire 86.632.243.811], con un'incidenza media dei pagamenti dello 0,44% rispetto agli stanziamenti e del 30,79% rispetto agli impegni.

TAB 115\REG [migliaia di Euro]

SICILIA

TIPO DI FONDO	PROGRAMMAZIONE Cdp				ATTUAZIONE FINANZIARIA				
	CONTRIBUTO TOTALE	CONTRIBUTO COMUNITARIO	CONTRIBUTO NAZIONALE	CONTRIBUTO DEI PRIVATI	IMPEGNI	PAGAMENTI	INCIDENZA % [impegni/ contributo totale]	INCIDENZA % [pagamenti/ contributo totale]	INCIDENZA % [pagamenti/ impegni]
FESR	6.423.697,33	2.267.494,00	2.771.381,33	1.384.822,00	128.506,57	44.741,82	2,00	0,70	34,82
FSE	1.179.270,00	756.469,00	324.201,00	98.600,00	16.813,93		1,43		
FEOGA	2.458.731,87	783.983,00	591.425,87	1.083.323,00					
SFOP	132.051,38	50.000,00	40.909,09	41.142,29					
Totale	**10.193.750,58**	**3.857.946,00**	**3.727.917,30**	**2.607.887,29**	**145.320,50**	**44.741,82**	**1,43**	**0,44**	**30,79**

Fonte: R.G..S. /IGRUE

Nella programmazione della Regione Molise[63] la strategia prevede lo sviluppo e la valorizzazione delle risorse turistiche, ambientali culturali. La diffusione dell'attività agricola su tutto il territorio regionale impone una particolare attenzione alle aree interne [montuose e collinari], dove sono individuabili limiti strutturali.

Tali obiettivi devono essere supportati dal miglioramento delle infrastrutture e dei servizi, ad esempio nel campo della comunicazione. Va inoltre assicurata continuità agli interventi di formazione, qualificazione e riqualificazione delle risorse umane.

Analizzando i dati finanziari per il POR Molise al 30 settembre 2001, risultano stanziati 618.598,96 migliaia di Euro e impegnati 68.882,60 migliaia di Euro, pari all'11,14% degli stanziamenti previsti per l'intero ciclo di programmazione; e erogazioni per 25.253,06 migliaia di Euro [Lire 48.896.742.486], con un'incidenza media dei pagamenti del 4,08% rispetto agli stanziamenti e del 36,66% rispetto agli impegni.

63 Si rammenta che la Regione Molise è stata ammessa ad un regime transitorio, ai sensi dell'art.6 del Regolamento n.1260/99, dal 1 gennaio 2000 al 31 dicembre 2005, non più inseribile negli obiettivi 1 e 2 della nuova programmazione 2000 – 2006.

TAB 116\REG [migliaia di Euro]

MOLISE

TIPO DI FONDO	PROGRAMMAZIONE Cdp				ATTUAZIONE FINANZIARIA				
	CONTRIBUTO TOTALE	CONTRIBUTO COMUNITARIO	CONTRIBUTO NAZIONALE	CONTRIBUTO DEI PRIVATI	IMPEGNI	PAGAMENTI	INCIDENZA % [impegni/ contributo totale]	INCIDENZA % [pagamenti/ contributo totale]	INCIDENZA % [pagamenti/ impegni]
FESR	433.919,13	114.871,00	154.974,35	164.073,78	68.882,60	25.253,06	15,87	5,82	36,66
FSE	65.593,00	27.540,00	36.677,00	1.376,00					
FEOGA	116.952,83	37.859,00	50.419,00	28.674,83					
SFOP	2.134,00	458,00	609,00	1.067,00					
Totale	**618.598,96**	**180.728,00**	**242.679,35**	**195.191,61**	**68.882,60**	**25.253,06**	**11,14**	**4,08**	**36,66**

Fonte: R.G..S./IGRUE

4.3.2. L'obiettivo 2

Le Regioni interessate all'obiettivo 2, rivolto a favorire la riconversione economica e sociale delle zone in difficoltà strutturali diverse da quelle ammissibili all'obiettivo 1, e gli stanziamenti approvati per i diversi assi prioritari sono indicati nella seguente tabella.

TAB 117\REG

OBIETTIVO 2 - PROGRAMMAZIONE 2000/2006 - APPROVAZIONE ASSI PRIORITARI - FESR

INTERVENTI	DECISIONE COMMISSIONE EUROPEA	COSTO TOTALE [in migliaia di Euro]
Abruzzo	12/09/01	185.436,069
Emilia Romagna	14/11/01	122.700,015
Friuli Venezia Giulia	23/11/01	96.542,985
Lazio	07/09/01	371.522,892
Liguria	07/09/01	193.093,058
Lombardia	10/12/01	200.387,319
Marche	16/10/01	125.282,724
P.A.Bolzano	23/11/01	32.418,871
P.A. Trento	16/10/01	16.878,422
Piemonte	07/09/01	488.599,651
Toscana	27/09/01	322.491,827
Umbria	07/09/01	150.502,845
Valle d'Aosta	19/09/01	16.078,574
Veneto	26/11/01	286.064,748
Totale		**2.608.000,000**

Fonte: R.G.S./IGRUE

Le decisioni di approvazione della Comunità Europea hanno previsto la proroga, al 30 aprile 2009, dei termini per l'effettuazione delle spese.

Gli assi prioritari approvati nelle diverse Regioni si sono indirizzati a: valorizzare e rafforzare lo sviluppo economico locale [Abruzzo, Emilia - Romagna, Friuli - Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto e Province autonome di Trento e Bolzano]; valorizzare le risorse ambientali e culturali [Abruzzo, Friuli - Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Province autonome di Trento e Bolzano, Toscana, Umbria e Veneto]; sviluppare e potenziare lo sviluppo delle imprese [Abruzzo, Emilia - Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Toscana, Umbria e Veneto]; valorizzare e riqualificare il territorio [Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana e Veneto]. La Regione Marche ha altresì indicato la diversificazione economica e la valorizzazione delle potenzialità locali; la Regione Lazio ha inoltre scelto di potenziare le reti materiali e immateriali; il Friuli - Venezia Giulia di rafforzare l'economia montana; la Provincia autonoma di Bolzano si è indirizzata allo sviluppo sostenibile degli insediamenti; la Regione Piemonte ha individuato assi prioritari rivolti: all'internazionalizzazione, alla qualificazione e al sostegno di sistema e di coesione sociale.

Le Regioni per le quali è stato approvato il più alto stanziamento sono: il Piemonte, il Lazio e la Toscana.

4.3.3. L'obiettivo 3

Analizzando i dati finanziari dell'obiettivo 3, al 30 settembre 2001, risultano stanziati 8.720.184,053 migliaia di Euro e impegnati 1.325.044,797 migliaia di Euro, pari al 15,20% degli stanziamenti previsti per l'intero ciclo di programmazione; e erogazioni per 263.788,475 migliaia di Euro [Lire 510.765.710.488] con un'incidenza media dei pagamenti del 3,03% rispetto agli stanziamenti e del 19,91% rispetto agli impegni.

Con riguardo alla capacità di impegno, vanno segnalate: la Provincia autonoma di Bolzano con il 29,65%, l'Emilia - Romagna con il 26,96, il Veneto con il 25,26% e la Provincia autonoma di Trento con il 24,79%; mentre la percentuale più bassa risulta essere quella dall'Umbria con il 4,38%.

Per quanto attiene ai pagamenti, la maggior capacità di spesa, rispetto alle previsioni, è stata dimostrata dalla Provincia autonoma di Bolzano [8,98%], dall'Emilia

Romagna [7,68%] e dalla Provincia autonoma di Trento [7,29%] e la minore dalla Lombardia [0,04].

TAB 118\REG [migliaia di euro]

OBIETTIVO 3 - PROGRAMMAZIONE 2000/2006 - AVANZAMENTO FINANZIARIO AL 30/09/2001 RIEPILOGO PER REGIONI*

INTERVENTI	COSTO TOTALE [migliaia di euro]	IMPEGNI [migliaia di euro]	PAGAMENTI [migliaia di euro]	INCIDENZA% [impegni/ costo]	INCIDENZA% [pagamenti/ costo]	INCIDENZA% [pagamenti/ impegni]
Abruzzo	396.784,845	56.125,462	601,724	14,15	0,15	1,07
P.A.Bolzano	195.374,113	57.928,246	17.546,430	29,65	8,98	30,29
Emilia Romagna	1.246.319,318	335.988,082	95.673,276	26,96	7,68	28,48
Friuli Venezia Giulia	362.146,422	21.468,625	4.937,471	5,93	1,36	23,00
Lazio	884.762,068	114.722,887	34.499,448	12,97	3,90	30,07
Liguria	363.542,264	44.510,950	7.550,036	12,24	2,08	16,96
Lombardia	1.490.260,000	110.339,487	527,262	7,40	0,04	0,48
Marche	284.935,580	25.709,022	2.838,291	9,02	1,00	11,04
Piemonte	1.003.951,256	87.906,984	33.026,130	8,76	3,29	37,57
Toscana	663.448,464	134.533,587	25.016,882	20,28	3,77	18,60
P.A. Trento	224.927,083	55.754,819	16.393,490	24,79	7,29	29,40
Umbria	227.097,310	9.952,250	3.504,935	4,38	1,54	35,22
Valle d'Aosta	92.177,915	13.338,641	858,311	14,47	0,93	6,43
Veneto	852.554,182	215.381,451	15.738,701	25,26	1,85	7,31
PON Ministero Lavoro	431.903,233	41.384,302	5.076,090	9,58	1,18	12,27
Totale	**8.720.184,053**	**1.325.044,797**	**263.788,475**	**15,20**	**3,03**	**19,91**

Fonte:R.G..S. /IGRUE

4.4. I sistemi di controllo

I sistemi di controllo rivestono una notevole importanza per la corretta gestione dei fondi comunitari. Va osservato che recentemente diversi regolamenti sono stati emanati per definire in modo uniforme, presso gli Stati membri, competenze, modalità e procedure di intervento[64]. La nuova disciplina comunitaria si è progressivamente

64 Il regolamento della Commissione europea n.2064/97 del 15 ottobre 1997, relativo ai controlli finanziari sulle operazioni cofinanziate dai fondi strutturali, gli articoli 38 e seguenti del regolamento del Consiglio europeo n.1260/99 del 21 giugno 1999; il regolamento della Commissione europea n.438/2001 del 2 marzo 2001, che nell'individuare modalità di applicazione del regolamento 1260, abroga il regolamento n.2064/97, eccezione fatta per i contributi concessi nel periodo di programmazione 1994/1999. Un ulteriore regolamento è stato emanato dalla Commissione europea il 2 marzo 2001: il n.448/2001, con riguardo alla procedura relativa alle rettifiche finanziarie dei contributi concessi nell'ambito dei fondi strutturali [art. 38 Reg. CE 2064/99].

orientata verso la prevenzione e ha individuato nella sana gestione finanziaria l'elemento strategico di tutta la programmazione 2000 – 2006 [art.38 Reg. CE 1260/99].

In base alle disposizioni dei nuovi regolamenti gli Stati membri hanno la responsabilità primaria di attivare, sugli interventi strutturali, un sistema di controllo adeguato, indirizzato ad assicurare un impiego efficiente e regolare dei contributi, di comunicare alla Commissione la descrizione di tali sistemi, di accertare che gli interventi siano gestiti in conformità alle norme comunitarie, fra cui quelle in materia di ammissibilità delle spese al contributo, di appalti pubblici, di aiuti di Stato, di tutela dell'ambiente e delle pari opportunità [art.4, Reg. CE 438/2001].

La responsabilità dell'efficacia degli interventi è affidata all'autorità di gestione, che deve attivare specifici strumenti di controllo in base ai quali accertarsi della regolarità dell'impiego dei fondi [art.3 Reg. CE n.438/2001].

Al fine di assicurare una maggiore trasparenza nel processo complessivo sono state separate le responsabilità di gestione dalla funzione di certificazione e rendicontazione, prevedendo un'autorità di pagamento con il compito di certificare alla Commissione le spese sostenute e pertanto con compiti di verifica presso l'autorità di gestione e presso gli organismi di attuazione [art.38 §1 lett. f del Reg.2064/99 e artt.3 e 15 Reg CE 438/2001].

L'autorità, a conclusione dei controlli effettuati, deve attestare che le dichiarazioni di spesa, presentate alla Commissione, siano esatte e provengano da sistemi di contabilità fondati su documenti giustificativi verificabili; deve attestare la fondatezza della domanda di pagamento, nonché la legalità e la regolarità delle operazioni cui si riferisce la certificazione finale delle spese; deve prevenire, individuare e correggere le irregolarità, dando informazioni alla Commissione europea, sulle procedure amministrative e giudiziarie.

Il sistema prevede un obbligo di collaborazione con la Commissione da parte dello Stato per assicurare il regolare utilizzo dei fondi e il recupero delle somme indebitamente utilizzate. La Commissione può richiedere agli Stati di svolgere uno o più controlli in loco per verificare la regolarità di una o più operazioni là dove non ritenga opportuno svolgerli direttamente [articoli 5 e 6 Reg. CE 438/2001e art. 38, § 2 Reg.CE 1260/99].

Inoltre l'esecuzione degli interventi è soggetta alla sorveglianza di speciali Comitati [art.35 Reg CE 1260/99] che si avvalgono di indicatori finanziari e fisici, già definiti nei documenti di programmazione [art.36 Reg CE 1260/99]. Essi si assicurano dell'efficienza e della qualità dell'intervento, valutano periodicamente il raggiungimento degli obiettivi, esaminano i risultati dell'esecuzione, approvano i rapporti annuali, al fine dell'invio alla Commissione europea, approvano le proposte di modifica dei contenuti dell'intervento.

I controlli devono essere organizzati per verificare altresì l'efficienza dei sistemi di gestione e deve essere definita la mappa dei settori a rischio. I controlli sono effettuati prima della conclusione di ciascun intervento e riguardano almeno il 5% della spesa totale ammissibile. Essi si basano su un campione rappresentativo delle operazioni effettuate che deve tener conto dell'esigenza di controllare operazioni di vario tipo e dimensioni, i fattori di rischio individuati dagli organi sia comunitari che nazionali, la concentrazione di progetti in capo a determinate autorità o a taluni destinatari finali, in modo tale che essi siano destinatari di almeno un controllo prima della liquidazione di ciascun intervento. E' altresì necessario verificare che la destinazione del progetto corrisponda a quella prevista nelle domande di cofinanziamento comunitario e alle caratteristiche fisiche approvate per il progetto e ai lavori eseguiti. Qualora i controlli individuano problemi a carattere continuativo, che costituiscono quindi un fattore di rischio, è necessario prevedere esami ulteriori e misure correttive.

La responsabilità di ogni Stato nell'accertamento delle irregolarità è aumentata poiché sono stati introdotti due livelli sanzionatori: il primo riguarda le rettifiche finanziarie che lo Stato apporta sopprimendo parzialmente o totalmente il contributo comunitario [art.39 n.1]; il secondo, con la sospensione dei pagamenti da parte della Commissione [art.39 n.2] se lo Stato membro non si è uniformato alle osservazioni, o siano state individuate gravi insufficienze nei sistemi di gestione e controllo, e se lo Stato membro non ha effettuato le rettifiche richieste [art.39, n.2 e 3].

5. Trasporto pubblico locale

5.1. Quadro normativo nazionale

Il processo di profondo mutamento del sistema del trasporto pubblico locale, attualmente ancora in corso, ha determinato la revisione dell'intero assetto normativo e

programmatico regionale in vista della riorganizzazione della gestione dei servizi sulla base di aziende efficienti che, in regime di concorrenza, siano in grado di ridurre drasticamente gli attuali disavanzi stimolando - attraverso l'attuazione di obiettivi di risanamento ambientale, sicurezza del trasporto e qualità del servizio - una nuova ripresa della domanda.

Il d.lgs. n. 422 del 1997 [cosiddetto decreto Burlando], che dà attuazione alla delega contenuta nella legge 15 marzo 1997, n. 59, contiene infatti importanti novità rispetto al precedente impianto normativo, con riferimento sia alla questione della frammentazione delle competenze, sia alla deresponsabilizzazione della spesa.

Il citato decreto attribuisce alle Regioni le competenze relative all'intero comparto, compreso l'asse ferroviario ed i trasporti marittimi ed aerei, e lascia alle stesse il compito di individuare le funzioni che, non richiedendo l'esercizio unitario, possono essere delegate a Province, Comuni ed altri enti locali. Viene, così, superata la logica modale che imperniava la Legge Quadro del 1981, in linea con una concezione territoriale dell'affidamento delle competenze nonché nel rispetto del principio di sussidiarietà, la titolarità delle funzioni viene avvicinata alle esigenze della collettività locale utente del servizio.

In tale prospettiva restano affidate all'Amministrazione centrale solo le funzioni di interesse nazionale, tassativamente individuate dall'art. 3 del suddetto decreto, e le residue competenze esclusive statali in materia, indicate dal successivo art. 4.

La Regione, ai sensi dell'art. 14 del suddetto decreto, oltre a redigere i Piani Regionali dei Trasporti ed a definire gli indirizzi per la pianificazione dei trasporti locali ed in particolare dei Piani di Bacino, approva i Programmi Triennali dei Servizi, in collaborazione con gli enti locali, definisce, tenuto conto delle esigenze di mobilità rilevate sul territorio, il livello dei servizi minimi ritenuti indispensabili. I servizi minimi, così definiti, nel rispetto del principio, contenuto nella delega, di coincidenza fra ente programmatore che adotta le decisioni di spesa ed ente finanziatore che ne sopporta i relativi oneri, vengono finanziati dalla Regione stessa a valere su apposito fondo, istituito ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 422 del 1997.

Gli enti locali sono tenuti, a loro volta, a finanziare i servizi eccedenti il livello minimo stabilito dalle Regioni, in tal modo, le decisioni che comportino per la

collettività locale oneri finanziari aggiuntivi vengono adottate dal governo locale espressione della suddetta collettività.

Sotto il profilo delle spese per gli investimenti, i cui finanziamenti statali sono stati disposti soprattutto con leggi specifiche, il d.lgs. n. 422 del 1997 prevede la promozione da parte della Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome del coordinamento fra la programmazione elaborata al centro [CIPE] e quella delle Regioni, anche a livello di investimenti, attraverso accordi di programma che individuino opere da realizzare, tempi e modalità di realizzazione nonché risorse da impiegare.

Per quanto concerne l'organizzazione dei servizi di trasporto pubblico locale, il d.lgs. n. 422 del 1997, in sintonia con la regolamentazione comunitaria ed in linea con i principi di efficienza ed economicità, indicati nella delega, si pone nell'ottica dell'apertura della gestione del settore alla concorrenza e del superamento degli assetti monopolistici.

L'art. 18, comma 2, del decreto Burlando prevede infatti l'obbligo per le Regioni e gli enti locali di garantire, nell'affidamento dei servizi, il ricorso alle procedure concorsuali per la scelta dei gestori, in conformità con la normativa nazionale e comunitaria in materia di appalti.

Viene concesso, comunque, alle Regioni un periodo transitorio fino all'entrata a regime della riforma [31 dicembre 2003], nel corso del quale possono essere mantenuti in vita gli affidamenti ai concessionari ed alle società derivate dalla trasformazione ma, in tal caso, il legislatore ha imposto che quote di servizio, o di servizi speciali, vengano attribuite con procedure di gara.

Nella stessa direzione il successivo comma 3 dell'art. 18 incentiva il riassetto organizzativo del settore in chiave di privatizzazione disponendo, entro il 31 dicembre 2000, la trasformazione delle aziende speciali e dei consorzi che gestiscono servizi di trasporto pubblico locale in società di capitali o cooperative a r.l.

Lo strumento giuridico conferito agli enti territoriali al fine di provvedere all'esercizio dei servizi di trasporto è il contratto di servizio, la cui disciplina è contenuta nell'art. 19 del d.lgs. n. 422 del 1997, che costituisce un'importante novità nella regolamentazione dei rapporti fra ente erogatore e gestore del servizio, a fronte di qualsivoglia modalità di affidamento.

Il contratto di servizio, nel rispetto dei principi di certezza finanziaria e di copertura di bilancio, deve prevedere tassativamente la corrispondenza fra oneri per servizi e risorse disponibili. Analogamente, a pena di nullità, il contratto di servizio deve contenere una clausola che disponga il conseguimento di un rapporto fra ricavi da traffico e costi operativi pari, almeno allo 0,35%, al netto dei costi da infrastrutture [trasparenza dei costi].

Nel contratto di servizio devono essere inoltre contenuti alcuni elementi fondamentali fra i quali rilevano gli standard qualitativi minimi del servizio [relativi all'età, alla manutenzione, al confort ed alla pulizia dei veicoli circolanti, alla regolarità delle corse effettuate ed alla informazione alla clientela] e le disposizioni concernenti le compensazioni dovute alle aziende nel caso di effettivi scostamenti rispetto a quelli stimati.

L'art. 35 della recente legge n. 448/2001 [legge finanziaria 2002], nel dettare nuove norme in materia di servizi pubblici locali, determina la necessità di un raffronto tra le disposizioni in esso contenute e la disciplina speciale del trasporto pubblico locale contenuta nel d.lgs. n. 422/97 e successive modifiche e conseguentemente una eventuale rivisitazione o integrazione dei principi destinati ad incidere nell'organizzazione del settore.

L'applicabilità della nuova normativa al settore trasporti incontra un limite di carattere generale nella clausola espressa di salvaguardia di tutte le normative previgenti relative a specifiche tipologie di servizi, tra le quali rientra anche la disciplina dettata dal d.lgs. n. 422/97. In mancanza di una generale applicabilità delle norme della legge finanziaria per quanto non disciplinato dal decreto Burlando, dovrebbero infatti ritenersi riferibili al settore solo quelle disposizioni nelle quali sia espressamente sancita la deroga alla normativa speciale.

Ciò premesso, deve in ogni caso rilevarsi, da un lato, che i principi contenuti nel nuovo testo dell'art. 113 del d.lgs. n. 267/2000 appaiono per molti versi comuni a quelli sanciti nel decreto Burlando del quale sostanzialmente confermano l'attualità e, dall'altro, che alcune disposizioni, applicabili anche in deroga alla disciplina di settore, sono destinate ad incidere significativamente sui principi cui devono attenersi i soggetti pubblici e privati destinatari della riforma.

L'art. 35, comma 2, della legge finanziaria ribadisce in primo luogo il concetto della permanenza della proprietà degli impianti, delle reti e delle dotazioni patrimoniali in mano pubblica, sia pure articolandolo in maniera diversa e facendo salva la facoltà della separazione tra gestione della proprietà ed erogazione del servizio. Con un rinvio al successivo comma 13 viene inoltre introdotta la possibilità per gli Enti Locali di conferire detta proprietà ad una società di capitali a maggioranza pubblica della quale viene stabilità la incedibilità della relativa quota di capitale. Tali società, che sono tenute a mettere le proprietà a disposizione del gestore del servizio, possono peraltro svolgere funzioni di gestione della rete e di espletamento delle gare assumendo in tal modo una veste analoga a quella conferita alle Agenzie da alcune leggi regionali di attuazione.

L'opzione per la separazione tra proprietà dei beni [tra i quali dovrebbero rientrare anche i mezzi di trasporto] e gestione del servizio trova conferma nell'obbligo per gli enti locali - che detengono la maggioranza del capitale delle società gerenti i servizi pubblici, che siano anche proprietarie delle reti e delle altre dotazioni - di effettuare entro un anno lo scorporo delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni conferendoli ad una apposita società con capitale pubblico maggioritario.

Sempre in riferimento al trasporto pubblico locale, l'art. 35 della legge finanziaria 2002 ribadisce l'opzione per la formula della concorrenza per il mercato basata sulla separazione tra funzioni di regolazione e compiti di gestione del servizio da affidare, entro il 2003, previo esperimento di procedure di gara.

Viene inoltre meglio puntualizzato il c.d. principio di reciprocità attraverso il divieto – esteso anche alle società controllate o collegate, alle loro controllanti nonché alle società controllate o collegate con quest'ultime - di ammissione alla gara di soggetti che in Italia o all'estero siano beneficiari di affidamenti diretti o gestiscano il servizio in base ad una procedura non ad evidenza pubblica ovvero delle società che gestiscono gli impianti e le reti destinati alla produzione di servizi pubblici.

L'intera disposizione è stata peraltro impugnata dinanzi alla Corte costituzionale per violazione dell'art.117 della costituzione in quanto tale articolo non contempla i servizi pubblici locali tra le materie riservate alla legislazione esclusiva dello Stato, né

tra quelle a legislazione concorrente, con la conseguenza che i medesimi – come anche la materia "industria"- rientrano nella podestà legislativa c.d. "esclusiva" regionale[65].

5.2 Quadro normativo regionale

A seguito del decreto legislativo n. 422/97, tutte le Regioni a statuto ordinario [la Campania ha approvato la legge nel marzo 2002] hanno adottato nel triennio 1998-2000 le leggi regionali di attuazione, rendendo in tal modo operativa, almeno sul piano normativo, la riforma del trasporto locale. Non tutte le Regioni hanno invece adeguato le normative regionali vigenti alle modifiche apportate dal d.lgs. n. 400/99 ad alcune disposizioni del d.lgs. n. 422/97, tra cui l'obbligatorietà delle gare per l'affidamento dei servizi, da svolgersi entro la fine del 2003.

Un esame comparativo tra le normative regionali evidenzia, in primo luogo, nella individuazione dei livelli di governo del trasporto pubblico, il rispetto dei principi di sussidiarietà, efficienza ed economicità mediante il conferimento agli Enti Locali di tutte le funzioni che non richiedono l'esercizio unitario su base regionale. Sono in genere di competenza regionale le funzioni amministrative relative ai servizi ferroviari, marittimi e aerei, mentre spettano alle Province i servizi automobilistici e di navigazione. In realtà in alcune Regioni[66] i servizi di collegamento tra comuni attrattori di traffico e limitrofi o verso scali aeroportuali sono stati attribuiti agli stessi Comuni; alcune Regioni[67] conservano la competenza in materia di servizi automobilistici che collegano tra loro capoluoghi di provincia e centri dotati di infrastrutture per la mobilità aventi rilevanza a livello regionale; altre infine mantengono la responsabilità dei soli servizi interregionali[68].

Tra le disposizioni più significative si possono sottolineare le regole dettate per: l'esercizio delle funzioni di programmazione e amministrazione dei servizi di trasporto di interesse regionale e locale in vista di una maggiore responsabilità degli Enti Locali e della Regione; l'ottimizzazione e la razionalizzazione del trasporto pubblico attraverso un sistema coordinato e integrato dei servizi anche tra le diverse modalità di trasporto al

---

[65] Ricorsi per questione di legittimità costituzionale presentati dalla Regione Toscana in data 1 marzo 2002 (G.U. 10 aprile 2002, n.15) e dalla Regione Basilicata in data 6 marzo 2002 (G.U. 8 maggio 2002 , n.18)

[66] Abruzzo, Basilicata, Friuli, Lombardia, Piemonte e Veneto

[67] Toscana e Campania

[68] Lazio e Puglia

fine di realizzare una maggiore economicità; l'introduzione del contratto di servizio pubblico che, nel fissare l'entità del corrispettivo, dovrebbe incrementare il rapporto ricavi/costi fino a raggiungere un coefficiente pari al 35% a partire dal 2000; la separazione tra le funzioni di amministrazione e la gestione dei servizi di trasporto pubblico e il superamento degli assetti monopolistici con l'introduzione del principio del ricorso alle regole concorsuali per la scelta del gestore.

Conseguenza fondamentale del nuovo quadro normativo sono in particolare la certezza finanziaria e la copertura di bilancio dei contratti di servizio, che dovranno essere modulati in conformità a livelli minimi di servizi compatibili con le risorse destinate al settore.

Considerato che eventuali servizi ulteriori dovranno essere posti a carico degli enti locali con le medesime caratteristiche di certezza e copertura, dovrebbe venire a cessare la necessità di interventi straordinari a ripiano dei disavanzi, in quanto le Aziende saranno responsabili in proprio dei risultati di bilancio.

In molte Regioni sono stati inoltre formalizzati [se già esistenti] o istituiti ex novo organismi consultivi [Osservatori, Autorità, Comitati] con il compito di monitorare la mobilità regionale, le reti di trasporto, le infrastrutture, la qualità e il livello dei servizi esercitati, la sicurezza e l'impatto del sistema dei trasporti sul territorio e sull'ambiente, nonché di organizzare dati e informazioni indispensabili per la gestione dei contratti di servizio e per la verifica di efficacia ed efficienza dell'attività delle aziende.

Gli osservatori regionali, presenti nelle Regioni Basilicata, Calabria, Lazio, Liguria, Marche, Molise, Toscana, Puglia, Umbria e Veneto, si configurano quali strumenti tecnici a sostegno della programmazione delle Regioni e degli enti locali, elementi di supporto per il monitoraggio dei servizi e strumenti di diffusione delle informazioni.

Accanto a tali organismi sono state previste in alcune leggi regionali [Emilia Romagna, Lazio, Abruzzo, Campania, Piemonte] Agenzie regionali cui sono stati affidati compiti di supporto tecnico-operativo per l'attività di programmazione e pianificazione del trasporto pubblico locale ed in alcuni casi lo stesso svolgimento delle procedure concorsuali per l'affidamento della gestione della rete e del servizio di trasporto.

Più in particolare gli organismi previsti nelle leggi regionali Abruzzo, Lazio e Campania [ad oggi tuttavia ancora non concretamente istituiti] svolgono soprattutto attività di supporto ai compiti di programmazione degli enti competenti, di vigilanza e di controllo. Sotto tale ultimo profilo alle Agenzie – che a differenza degli Osservatori regionali sono organismi autonomi, talvolta dotati anche di personalità giuridica – sono state attribuite, in alcuni casi, le medesime attività di monitoraggio della mobilità regionale, dell'offerta e della domanda di trasporto, della qualità e del livello dei servizi offerti, dell'efficienze e dell'efficacia dei servizi prestati che, nelle altre realtà regionali sono affidate agli Osservatori per la mobilità[69].

L' Autorità garante per i servizi di trasporto pubblico locale prevista nella legge regionale Lombardia, oltre alla funzioni affidate alle Agenzie appena ricordate, dovrebbe svolgere un'importante attività di controllo dei diritti dell'utenza, dei principi di concorrenza e delle politiche tariffarie, con la possibilità di disporre la sospensione o la decadenza delle autorizzazioni o dei contratti di servizio.

Le Agenzie previste invece dalle leggi regionali dell'Emilia Romagna e del Piemonte [limitatamente alla mobilità metropolitana torinese] svolgono, accanto ai compiti assegnati agli altri organismi regionali, anche funzioni di regolazione del settore. L'Agenzia per la mobilità metropolitana torinese dovrebbe gestire le funzioni in materia di trasporto pubblico locale degli enti aderenti in ambito metropolitano [programmazione unitaria ed integrata del sistema della mobilità e dei trasporti, di attuazione della programmazione e di amministrazione dei servizi di competenza degli enti aderenti]. L'Agenzia regionale e le Agenzie locali previste nella legge regionale Emilia Romagna [e già istituite tranne che nelle Province di Bologna e Ferrara], oltre alle attività di programmazione e monitoraggio, gestiscono direttamente le gare per l'affidamento dei servizi [con esclusione dell'aggiudicazione], stipulano i contratti di servizio e ne controllano l'attuazione.

---

[69] Nel Lazio è infatti prevista la soppressione della prevista istituzione dell'Osservatorio permanente per la mobilità i cui compiti dovrebbero essere assorbiti dalla costituenda Agenzia Regionale per la Mobilità.

5.3 Quadro economico finanziario.

5.3.1. Analisi dei dati finanziari e contabili.

Le risorse stanziate in bilancio e destinate nel complesso al settore trasporti, dopo il notevole incremento registrato nel precedente esercizio [11.038 mld], raggiungono nel 2000 i 12.258 miliardi. Tale crescita, pari a oltre l'11%, porta il settore trasporti, che assorbe oltre il 5,4% del complesso degli stanziamenti di competenza, al secondo posto quanto a dimensioni finanziarie.

L'andamento della gestione delle spese a livello aggregato evidenzia una spiccata crescita della capacità di impegno, pari nel 2000 al 75,3%, e una stabilità della capacità di spesa, pari al 50,1%, [nel precedente esercizio erano rispettivamente del 60,6% e del 50,1%].

Disaggregando i dati a livello regionale tali indici presentano notevoli oscillazioni [la capacità di impegno fa registrare il solo 55,9% in Veneto, il 36,6% in Puglia e il 37,1% in Basilicata a fronte del 96,7% del Piemonte, del 93% della Lombardia, del 95% dell'Abruzzo e del 93,7% dell'Umbria; la capacità di spesa oscilla invece dal 87% dell'Umbria al 29% del Veneto]. Anche nell'esercizio considerato tali andamenti possono ricondursi alla quota di risorse destinate al finanziamento del trasporti pubblici locali che, in alcune regioni, assorbe quasi interamente gli stanziamenti destinati al settore nel suo complesso, consistenti quasi esclusivamente in trasferimenti per spese correnti e in conto capitale[70].

[70] Le Regioni Piemonte, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Molise, Puglia e Calabria destinano quasi interamente al Trasporto Pubblico Locale gli stanziamenti assegnati alla macro area Trasporti e viabilità.

TAB 119/REG

SETTORE TRASPORTI
ANNI 1998 - 2000

(in miliardi di lire)

REGIONI	1998 Valore assoluto (X)	1998 (X) / (Y) %	1999 Valore assoluto (X)	1999 (X) / (Y) %	2000 Valore assoluto (X)	2000 (X) / (Y) %
RESIDUI INIZIALI						
PIEMONTE	181	9,10	175	8,88	151	5,54
LOMBARDIA	203	10,21	197	9,99	160	5,87
VENETO	242	12,17	249	12,63	251	9,20
LIGURIA	89	4,47	93	4,72	170	6,23
E. ROMAGNA	123	6,18	136	6,90	106	3,89
TOSCANA	127	6,39	113	5,73	185	6,78
UMBRIA	22	1,11	27	1,37	11	0,40
MARCHE **	25	1,26	29	1,47	65	2,38
LAZIO	245	12,32	254	12,89	1.146	42,02
ABRUZZO	96	4,83	102	5,18	82	3,01
MOLISE	41	2,06	53	2,69	11	0,40
CAMPANIA *	201	10,11	201	10,20	201	7,37
PUGLIA	189	9,50	195	9,89	98	3,59
BASILICATA	123	6,18	114	5,78	67	2,46
CALABRIA	82	4,12	33	1,67	23	0,84
TOTALE (Y)	1.989	100,00	1.971	100,00	2.727	100,00
STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA						
PIEMONTE	805	8,97	981	8,89	1.237	9,88
LOMBARDIA	1.552	17,30	1.532	13,88	1.658	13,25
VENETO	1.446	16,12	1.570	14,22	1.543	12,33
LIGURIA	254	2,83	360	3,26	471	3,76
E. ROMAGNA	656	7,31	848	7,68	932	7,45
TOSCANA	469	5,23	453	4,10	537	4,29
UMBRIA	83	0,93	136	1,23	127	1,01
MARCHE **	169	1,88	287	2,60	330	2,64
LAZIO	1.452	16,19	2.396	21,71	2.793	22,32
ABRUZZO	295	3,29	296	2,68	327	2,61
MOLISE	35	0,39	35	0,32	72	0,58
CAMPANIA *	941	10,49	996	9,02	996	7,96
PUGLIA	357	3,98	472	4,28	922	7,37
BASILICATA	175	1,95	330	2,99	320	2,56
CALABRIA	282	3,14	346	3,13	249	1,99
TOTALE (Y)	8.971	100,00	11.038	100,00	12.514	100,00
IMPEGNI						
PIEMONTE	714	10,38	535	7,96	1.197	13,07
LOMBARDIA	1.383	20,10	1.385	20,61	1.543	16,85
VENETO	588	8,55	601	8,94	864	9,44
LIGURIA	254	3,69	356	5,30	298	3,26
E. ROMAGNA	497	7,22	492	7,32	624	6,82
TOSCANA	456	6,63	449	6,68	461	5,04
UMBRIA	78	1,13	82	1,22	119	1,30
MARCHE **	129	1,88	201	2,99	198	2,16
LAZIO	1.121	16,30	979	14,57	2.159	23,58
ABRUZZO	151	2,20	210	3,13	212	2,32
MOLISE	34	0,49	34	0,51	69	0,75
CAMPANIA *	906	13,17	745	11,09	745	8,14
PUGLIA	319	4,64	324	4,82	338	3,69
BASILICATA	67	0,97	104	1,55	119	1,30
CALABRIA	182	2,65	222	3,30	209	2,28
TOTALE (Y)	6.879	100,00	6.719	100,00	9.155	100,00
PAGAMENTI DI CASSA						
PIEMONTE	443	6,40	708	10,98	960	12,55
LOMBARDIA	1.392	20,10	1.394	21,62	1.443	18,87
VENETO	529	7,64	542	8,40	536	7,01
LIGURIA	267	3,85	247	3,83	333	4,35
E. ROMAGNA	591	8,53	456	7,07	401	5,24
TOSCANA	455	6,57	470	7,29	601	7,86
UMBRIA	77	1,11	74	1,15	121	1,58
MARCHE **	130	1,88	159	2,47	170	2,22
LAZIO	1.264	18,25	913	14,16	1.501	19,63
ABRUZZO	155	2,24	157	2,43	165	2,16
MOLISE	40	0,58	40	0,62	34	0,44
CAMPANIA *	804	11,61	688	10,67	688	9,00
PUGLIA	538	7,77	348	5,40	410	5,36
BASILICATA	60	0,87	103	1,60	132	1,73
CALABRIA	182	2,63	150	2,33	153	2,00
TOTALE (Y)	6.927	100,00	6.449	100,00	7.648	100,00

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto (anni vari)

* Per la Campania la denominazione del settore è "trasporti e porti". I dati del 2000 si riferiscono all'anno precedente in qu

** Per le Marche la denominazione del settore è "trasporti e viabilità"

TAB 120/REG

REGIONI
SETTORE TRASPORTI
INDICATORI FINANZIARI
ANNI 1998 - 2000

(in percentuale)

REGIONI	CAPACITA' DI SPESA P / Ms				VELOCITA' DI CASSA P / (Rpi + I)				CAPACITA' D'IMPEGNO I / Sco			
	1998	1999	2000	MEDIA 98/00	1998	1999	2000	MEDIA 98/00	1998	1999	2000	MEDIA 98/00
PIEMONTE	44,93	61,25	69,16	59,80	49,50	99,72	71,22	71,49	88,70	54,54	96,77	80,91
LOMBARDIA	79,32	80,62	79,37	79,76	87,77	88,12	84,73	86,82	89,11	90,40	93,06	90,91
VENETO	31,34	29,80	29,88	30,32	63,73	63,76	48,07	57,50	40,66	38,28	55,99	45,03
LIGURIA	77,84	54,53	51,95	58,94	77,84	55,01	71,15	67,22	100,00	98,89	63,27	83,69
E. ROMAGNA	75,87	46,34	38,63	51,70	95,32	72,61	54,93	73,21	75,76	58,02	66,95	66,22
NORD (MEDIA)	**58,04**	**54,50**	**54,99**	**55,75**	**75,39**	**79,33**	**68,48**	**73,91**	**72,90**	**63,67**	**77,49**	**71,51**
TOSCANA	76,34	83,04	83,24	81,00	78,04	83,63	93,03	85,20	97,23	99,12	85,85	93,63
UMBRIA	73,33	45,40	87,68	67,00	77,00	67,89	93,08	80,24	93,98	60,29	93,70	80,64
MARCHE	67,01	50,32	43,04	50,72	84,42	69,13	64,64	70,94	76,33	70,03	60,00	67,18
LAZIO	74,48	34,45	38,11	44,39	92,53	74,05	45,42	62,30	77,20	40,86	77,30	64,13
CENTRO (MEDIA)	**74,31**	**43,73**	**46,07**	**51,69**	**87,43**	**75,73**	**55,09**	**68,37**	**82,10**	**52,29**	**77,55**	**69,67**
ABRUZZO	39,64	39,45	40,34	39,82	62,75	50,32	56,12	55,92	51,19	70,95	64,83	62,42
MOLISE	52,63	45,45	40,96	46,15	53,33	45,98	42,50	47,11	97,14	97,14	95,83	96,48
CAMPANIA *	70,40	57,48	57,48	61,65	72,63	72,73	72,73	72,69	96,28	74,80	74,80	81,69
PUGLIA *	98,53	52,17	40,20	58,04	105,91	67,05	94,04	88,59	89,36	68,64	36,66	56,03
BASILICATA	20,13	23,20	34,11	26,13	31,58	47,25	70,97	49,66	38,29	31,52	37,19	35,15
CALABRIA	50,00	39,58	56,25	47,78	68,94	58,82	65,95	64,58	64,54	64,16	83,94	69,90
SUD (MEDIA)	**63,15**	**46,83**	**46,97**	**51,80**	**74,40**	**63,59**	**72,77**	**70,23**	**79,57**	**66,22**	**58,63**	**67,02**
ITALIA (MEDIA)	**63,20**	**49,57**	**50,18**	**53,62**	**78,11**	**74,21**	**64,37**	**71,41**	**76,68**	**60,87**	**73,16**	**69,96**

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto

* In mancanza dei dati del 2000 quelli riportati sono del 1999

Il dato aggregato a livello nazionale evidenzia in ogni caso che più del 90% delle disponibilità assegnate al settore trasporti risulta destinato al finanziamento del trasporto pubblico locale, i cui stanziamenti [oltre 10.305 mld] mostrano, dopo la crescita del precedente esercizio [+11,6%], un nuovo e spiccato incremento delle disponibilità anche nel 2000 [+19,8%] ascrivibile in particolare alle risorse destinate agli investimenti [+8,2%] e a ripianare i deficit pregressi delle aziende di trasporto[71] [+70%].

La gestione fa registrare una capacità di impegno di circa il 95% per le spese correnti [era del 80 nel precedente esercizio] e del 38,1% per le spese in conto capitale [era il 29% nel precedente esercizio], mentre la capacità di spesa sale al 97% per le spese correnti e al 29,3% per le spese d'investimento [era del 10,7 nel 1999], in coerenza con l'avanzato stato di attuazione del nuovo programma di investimento diretto al rinnovo del parco autobus.

[71] Si tratta in particolare dei contributi trasferiti dallo Stato e destinati al ripiano dei debiti pregressi relativi agli anni 1987-1993, al triennio 1994-1996 ed infine all'esercizio 1997.

TAB 121/REG

TRASPORTI PUBBLICI LOCALI
ANNI 1998 - 2000
Stanziamenti definitivi di competenza

(in miliardi di lire)

REGIONI	1998							1999							2000						
	Spese correnti (A)	Spese ripiani deficit az. trasporto	*(A)/(D) %*	Spese investim. (B)	*(B)/(D) %*	TOTALE (C)	*(C)/(D) %*	Spese correnti (A)	Spese ripiani deficit az. trasporto	*(A)/(D) %*	Spese investim. (B)	*(B)/(D) %*	TOTALE (C)	*(C)/(D) %*	Spese correnti (A)	Spese ripiani deficit az. trasporto	*(A)/(D) %*	Spese investim. (B)	*(B)/(D) %*	TOTALE (C)	*(C)/(D) %*
PIEMONTE	546.510	199.000	*10,21*	22.780	*552,00*	768.290	*9,97*	700.237	282.000	*13,41*	200.475	*11,15*	1.182.712	*13,75*	632.328	282.000	*11,76*	105.748	*5,43*	1.020.076	*9,90*
LOMBARDIA	1.272.000	258.000	*23,78*	125.000	*8,37*	1.655.000	*21,48*	1.002.314	212.409	*19,20*	4.162	*0,23*	1.218.885	*14,18*	1.007.314	27.000	*18,73*	314.591	*16,15*	1.348.905	*13,09*
VENETO	385.603	63	*7,21*	435.796	*29,18*	821.462	*10,66*	382.500	21.063	*7,33*	166.000	*9,23*	569.563	*6,62*	382.500	5.417	*7,11*	166.000	*8,52*	553.917	*5,37*
LIGURIA	222.000	29.560	*2,00*	17.513	*1,17*	269.073	*3,49*	223.200	36.448	*4,28*	102.123	*5,68*	361.771	*4,21*	355.046	94.223	*6,60*	21.561	*1,11*	470.830	*4,57*
E. ROMAGNA	363.000	49.037	*6,78*	121.251	*8,12*	533.288	*6,92*	363.500	52.507	*6,96*	302.814	*16,84*	718.821	*8,36*	400.489	49.801	*7,45*	313.814	*16,11*	764.104	*7,41*
TOSCANA	358.000	49	*6,69*	0	*0,00*	358.049	*4,65*	348.000	30	*6,67*	163.000	*9,06*	511.030	*5,94*	348.000	110.000	*6,47*	68.000	*3,49*	526.000	*5,10*
UMBRIA	66.002	13.423	*1,23*	2.171	*78,00*	81.596	*1,06*	66.002	10.598	*1,26*	48.688	*2,71*	125.288	*1,46*	68.567	11.170	*1,28*	43.931	*2,26*	123.668	*1,20*
MARCHE	110.500	22.000	*2,07*	6.489	*0,43*	138.989	*1,80*	111.500	40.775	*2,14*	84.000	*4,67*	236.275	*2,75*	111.910	32.025	*2,08*	50.019	*2,57*	193.954	*1,88*
LAZIO	777.000	29.352	*14,52*	263.027	*17,61*	1.069.379	*13,88*	777.023	679.154	*14,88*	431.763	*24,01*	1.887.940	*21,96*	776.353	682.521	*14,44*	467.008	*23,98*	1.925.882	*18,69*
ABRUZZO	123.500	14.354	*2,31*	56.200	*3,76*	194.054	*2,52*	125.050	35.885	*2,40*	44.073	*2,45*	205.008	*2,38*	130.000	28.708	*2,42*	53.209	*2,73*	211.917	*2,06*
MOLISE	28.241	1.664	*0,53*	4.255	*0,28*	34.160	*0,44*	24.034	10.111	*0,46*	666	*0,04*	34.811	*0,40*	25.500	5.494	*0,47*	37.158	*1,91*	68.152	*0,66*
CAMPANIA *	583.700	147.162	*10,91*	1.000	*0,07*	731.862	*9,50*	581.000	103.323	*11,13*	1.000	*0,06*	685.323	*7,97*	624.700	171.222	*11,62*	91.788	*4,71*	887.710	*8,61*
PUGLIA	249.100	18.024	*4,66*	400.000	*26,79*	667.124	*8,66*	251.700	25.364	*4,82*	143.457	*7,98*	420.521	*4,89*	248.579	23.994	*4,62*	120.824	*6,20*	393.397	*3,82*
BASILICATA	57.140	39.832	*86,00*	35.473	*2,38*	132.445	*1,72*	62.780	43.027	*1,20*	88.125	*4,90*	193.932	*2,26*	64.360	45.853	*1,20*	72.495	*3,72*	182.708	*1,77*
CALABRIA	207.847	39.886	*3,88*	2.404	*0,16*	250.137	*3,25*	201.647	27.170	*3,86*	17.798	*0,99*	246.615	*2,87*	201.985	1.411.181	*3,76*	21.336	*1,10*	1.634.502	*15,86*
TOTALE (D)	5.350.143	861.406	*100,00*	1.493.359	*100,00*	7.704.908	*100,00*	5.220.487	1.579.864	*100,00*	1.798.144	*100,00*	8.598.495	*100,00*	5.377.631	2.980.609	*100,00*	1.947.482	*100,00*	10.305.722	*100,00*

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto (anni vari)

* In mancanza dei dati del 1999 e 2000 quelli riportati sono del 1998. Per la Campania la denominazione del settore è "trasporti e porti"

TAB 122/REG

TRASPORTI PUBBLICI LOCALI
ANNI 1998 - 2000
Impegni

(in miliardi di lire)

REGIONI	1998							1999							2000						
	Spese correnti (A)	Spese ripiani deficit az. trasporto	*(A)/(D) %*	Spese investim. (B)	*(B)/(D) %*	TOTALE (C)	*(C)/(D) %*	Spese correnti (A)	Spese ripiani deficit az. trasporto	*(A)/(D) %*	Spese investim. (B)	*(B)/(D) %*	TOTALE (C)	*(C)/(D) %*	Spese correnti (A)	Spese ripiani deficit az. trasporto	*(A)/(D) %*	Spese investim. (B)	*(B)/(D) %*	TOTALE (C)	*(C)/(D) %*
PIEMONTE	599.000	166.000	*11,44*	65.000	*12,36*	830.000	*11,71*	479.000	39.000	*9,74*	0	*0,00*	518.000	*8,76*	479.000	39.000	*9,43*	0	*0,00*	518.000	*7,26*
LOMBARDIA	1.164.000	854.000	*22,23*	103.000	*19,59*	2.121.000	*29,94*	1.002.314	212.409	*20,37*	4.162	*0,97*	1.218.885	*20,61*	1.007.314	27.000	*19,82*	295.972	*123,00*	1.330.286	*18,65*
VENETO	385.603	0	*7,36*	58.523	*11,13*	444.126	*6,27*	363.322	20.929	*7,38*	25.430	*5,93*	409.681	*6,93*	382.500	4.834	*7,53*	55.704	*7,50*	443.038	*6,21*
LIGURIA	220.000	29.482	*4,20*	15.466	*376,00*	264.948	*3,74*	223.200	32.240	*4,54*	101.380	*23,63*	356.820	*6,03*	223.200	74.428	*4,39*	300	*0,04*	297.928	*4,18*
E. ROMAGNA	363.000	49.037	*6,93*	37.783	*7,18*	449.820	*6,35*	363.487	52.507	*7,39*	27.308	*6,36*	443.302	*7,50*	400.347	49.801	*7,88*	109.745	*14,79*	559.893	*7,85*
TOSCANA	358.000	48	*6,84*	0	*0,00*	358.048	*5,05*	348.000	27	*7,07*	113.000	*26,34*	461.027	*7,80*	348.000	107.000	*6,85*	13.000	*1,75*	468.000	*6,56*
UMBRIA	61.000	13.423	*1,17*	2.171	*0,41*	76.594	*1,08*	63.234	10.598	*1,29*	7.237	*1,69*	81.069	*1,37*	66.806	11.170	*1,31*	38.592	*5,20*	116.568	*1,63*
MARCHE	109.609	0	*2,09*	3.056	*0,58*	112.665	*1,59*	111.450	24.104	*2,27*	33.981	*7,92*	169.535	*2,87*	111.908	27.576	*2,20*	46.178	*6,22*	185.662	*2,60*
LAZIO	777.000	27.584	*14,84*	124.560	*23,69*	929.144	*13,11*	775.612	2.145	*15,76*	59.114	*13,78*	836.871	*14,15*	775.001	645.434	*15,25*	65.487	*8,82*	1.485.922	*20,83*
ABRUZZO	123.500	0	*2,36*	8.417	*1,60*	131.917	*1,86*	125.050	21.531	*2,54*	43.995	*10,25*	190.576	*3,22*	130.000	14.354	*2,56*	38.988	*5,25*	183.342	*2,57*
MOLISE	28.241	1.664	*0,54*	4.185	*0,80*	34.090	*0,48*	24.034	9.605	*0,49*	666	*0,16*	34.305	*0,58*	25.500	2.494	*0,50*	37.158	*5,01*	65.152	*0,91*
CAMPANIA *	583.700	147.102	*11,15*	1.000	*0,19*	731.802	*10,33*	581.000	102.938	*11,81*	1.000	*0,23*	684.938	*11,58*	624.700	169.914	*12,29*	29.705	*4,00*	824.319	*11,55*
PUGLIA	247.707	18.024	*4,73*	88.632	*16,85*	354.363	*5,00*	245.596	25.364	*4,99*	0	*0,00*	270.960	*4,58*	242.198	22.924	*4,77*	0	*0,00*	265.122	*3,72*
BASILICATA	57.140	16.852	*1,09*	9.082	*1,73*	83.074	*1,17*	62.780	10.978	*1,28*	8.896	*2,07*	82.654	*1,40*	64.360	7.652	*1,27*	11.178	*1,51*	83.190	*1,17*
CALABRIA	158.449	0	*3,03*	5.000	*0,95*	163.449	*2,31*	151.771	0	*3,08*	2.885	*0,67*	154.656	*2,62*	201.286	106.571	*3,96*	224	*0,03*	308.081	*4,32*
TOTALE (D)	5.235.949	1.323.216	*100,00*	525.875	*100,00*	7.085.040	*100,00*	4.919.850	564.375	*100,00*	429.054	*100,00*	5.913.279	*100,00*	5.082.120	1.310.152	*100,00*	742.231	*100,00*	7.134.503	*100,00*

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto (anni vari)

* In mancanza dei dati del 1999 e 2000 quelli riportati sono del 1998. Per la Campania la denominazione del settore è "trasporti e porti"

TAB 123/REG

TRASPORTI PUBBLICI LOCALI
ANNI 1998 - 2000
Pagamenti di cassa

(in miliardi di lire)

REGIONI	1998							1999							2000						
	Spese correnti (A)	Spese ripiani deficit az. trasporto	(A)/(D) %	Spese investim. (B)	(B)/(D) %	TOTALE (C)	(C)/(D) %	Spese correnti (A)	Spese ripiani deficit az. trasporto	(A)/(D) %	Spese investim. (B)	(B)/(D) %	TOTALE (C)	(C)/(D) %	Spese correnti (A)	Spese ripiani deficit az. trasporto	(A)/(D) %	Spese investim. (B)	(B)/(D) %	TOTALE (C)	(C)/(D) %
PIEMONTE	409.000	0	*8,11*	9.000	*3,07*	418.000	*7,12*	660.000	201.000	*13,77*	10.000	*7,45*	871.000	*15,46*	660.000	201.000	*13,07*	10.000	*1,72*	871.000	*12,34*
LOMBARDIA	1.189.000	153.000	*23,59*	102.000	*34,80*	1.444.000	*24,61*	999.135	210.234	*20,84*	17.000	*12,67*	1.226.369	*21,76*	1.004.137	26.935	*19,88*	149.228	*25,63*	1.180.300	*16,72*
VENETO	358.115	16.134	*7,11*	22.673	*7,74*	396.922	*6,76*	362.995	20.929	*7,57*	38.497	*28,68*	422.421	*7,50*	363.553	0	*7,20*	34.127	*5,86*	397.680	*5,63*
LIGURIA	208.773	41.046	*4,14*	14.262	*4,87*	264.081	*4,50*	216.128	28.926	*4,51*	1.814	*1,35*	246.868	*4,38*	210.248	86.076	*4,16*	36.433	*6,26*	332.757	*4,71*
E. ROMAGNA	365.960	149.980	*7,26*	44.138	*15,06*	560.078	*9,54*	365.621	52.507	*7,63*	9.338	*6,96*	427.466	*7,59*	260.188	49.535	*5,15*	61.552	*10,57*	371.275	*5,26*
TOSCANA	350.000	52	*6,94*	1.000	*0,34*	351.052	*5,98*	348.000	26	*7,26*	0	*0,00*	348.026	*6,18*	339.000	107	*6,71*	151.000	*25,94*	490.107	*6,94*
UMBRIA	61.000	13.423	*1,21*	0	*0,00*	74.423	*1,27*	63.226	10.026	*1,32*	0	*0,00*	73.252	*1,30*	66.737	11.170	*1,32*	35.433	*6,09*	113.340	*1,61*
MARCHE	109.357	0	*2,17*	1.527	*0,52*	110.884	*1,89*	111.351	24.104	*2,32*	8.175	*6,09*	143.630	*2,55*	97.392	27.576	*1,93*	4.793	*0,82*	129.761	*1,84*
LAZIO	822.624	39.877	*16,32*	64.447	*21,99*	926.948	*15,80*	522.509	1.037	*10,90*	17.228	*12,84*	540.774	*9,60*	867.135	233.319	*17,17*	80.847	*13,89*	1.181.301	*16,74*
ABRUZZO	107.245	0	*2,13*	5.590	*1,91*	112.835	*1,92*	107.864	13.061	*2,25*	14.162	*10,55*	135.087	*2,40*	113.142	8.394	*2,24*	4.864	*0,84*	126.400	*1,79*
MOLISE	21.089	2.253	*0,42*	12.384	*4,23*	35.726	*0,61*	20.961	6.078	*0,44*	5.541	*4,13*	32.580	*0,58*	22.942	4.110	*0,45*	3.136	*0,54*	30.188	*0,43*
CAMPANIA *	583.700	102.751	*11,58*	1.000	*0,34*	687.451	*11,71*	581.000	102.936	*12,12*	1.000	*0,75*	684.936	*12,16*	624.700	129.756	*12,37*	0	*0,00*	754.456	*10,69*
PUGLIA	243.405	616	*4,83*	0	*0,00*	244.021	*4,16*	245.596	25.364	*5,12*	0	*0,00*	270.960	*4,81*	242.198	22.924	*4,80*	0	*0,00*	265.122	*3,76*
BASILICATA	56.034	15.883	*1,11*	9.082	*3,10*	80.999	*1,38*	54.839	10.328	*1,14*	8.579	*6,39*	73.746	*1,31*	62.631	9.653	*1,24*	10.502	*1,80*	82.786	*1,17*
CALABRIA	154.825	0	*3,07*	6.000	*2,05*	160.825	*2,74*	134.903	0	*2,81*	2.885	*2,15*	137.788	*2,45*	115.789	615.035	*2,29*	224	*0,04*	731.048	*10,36*
TOTALE (D)	5.040.127	535.015	*100,00*	293.103	*100,00*	**5.868.245**	***100,00***	4.794.128	706.556	*100,00*	134.219	*100,00*	**5.634.903**	***100,00***	5.049.792	1.425.590	*100,00*	582.139	*100,00*	**7.057.521**	***100,00***

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto (anni vari)

* In mancanza dei dati del 1999 e 2000 quelli riportati sono del 1998. Per la Campania la denominazione del settore è "trasporti e porti"

Al finanziamento della gestione corrente dei trasporti locali sono state assegnate risorse per 5.377,6 miliardi - corrispondenti alle somme stanziate per far fronte ai contributi di esercizio delle aziende di trasporto pubblico locale ovvero per corrispondere i corrispettivi, a carico delle Regioni, previsti negli accordi di servizio stipulati nel corso dell'anno – che, evidenziando un aumento del 3% rispetto ai precedenti esercizi, rappresentano oltre il 46% delle risorse destinate al settore.

La tabella 124\REG registra l'andamento degli stanziamenti nel periodo 1998-2000 e rapporta il relativo ammontare alla quota regionale del Fondo Nazionale Trasporti del 1995 al fine di evidenziare, a seguito della soppressione dei finanziamenti statali di parte corrente [art. 3, comma 1, della legge n. 549/95], la quota di risorse regionali destinate al settore che, almeno nell'esercizio 1996, dovevano allinearsi alla consistenza dei trasferimenti soppressi.

I dati raccolti nella tabella mostrano un tendenziale incremento delle risorse che, rispetto all'ammontare del ex F.N.T. relativo all'esercizio 1995, registrano percentuali del 7,7% nel 1998, del 10,6% nel 1999 e del 3% nel 2000. I dati disaggregati per singole Regioni si presentano tuttavia non omogenei. Accanto infatti a Regioni che hanno significativamente incrementato gli stanziamenti – come l'Abruzzo, la Calabria e il Piemonte – si rilevano realtà come l'Umbria, il Molise e la Puglia che hanno destinato ai trasporti finanziamenti inferiori alla spesa storica, in passato posta a carico dell'ex F.N.T. Tali andamenti meritano attenta considerazione e ulteriori approfondimenti in relazione, da un lato, alla idoneità delle risorse, stanziate a garantire la stabilità nel livello dei servizi di fatto erogati su base locale e, dall'altro, alla correlazione della crescita degli stanziamenti con sostanziali variazioni quantitative dei servizi minimi.

TAB 124/REG

TRASPORTI PUBBLICI LOCALI
ANNI 1998 - 2000
Stanziamenti regionali e trasferimenti ex Fondo nazionale Trasporti 1995

(in milioni di lire)

REGIONI	Quota regionale ex F.N.T. 1995 (*) (a)	% (a) / (x)	1998			1999			2000		
			Stanziamenti regionali (b)	% (b) / (x)	% (b) / (a)	Stanziamenti regionali (c)	% (c) / (x)	% (c) / (a)	Stanziamenti regionali (d)	% (d) / (x)	% (d) / (a)
ABRUZZO	103.457	2,2	123.500	3,0	119,4	125.050	3,1	120,9	130.000	3,2	125,7
BASILICATA	58.826	1,2	57.140	1,4	97,1	62.780	1,5	106,7	64.360	1,6	109,4
CALABRIA	135.945	2,9	207.847	5,1	152,9	201.647	4,9	148,3	201.985	5,0	148,6
CAMPANIA	560.294	11,9	583.700	14,3	104,2	581.000	14,2	103,7	624.700	15,3	111,5
E. ROMAGNA	355.235	7,5	363.000	8,9	102,2	363.500	8,9	102,3	400.489	9,8	112,7
LAZIO	751.090	15,9	777.000	19,1	103,4	777.023	19,1	103,5	776.353	19,0	103,4
LIGURIA	222.737	4,7	222.000	5,4	99,7	223.200	5,5	100,2	355.046	8,7	159,4
LOMBARDIA	894.861	19,0	0	0,0	0,0	1002314	24,6	112,0	1007314	24,7	112,6
MARCHE	111.240	2,4	110.500	2,7	99,3	111.500	2,7	100,2	111.910	2,7	100,6
MOLISE	28.425	0,6	28.241	0,7	99,4	24.034	0,6	84,6	25.500	0,6	89,7
PIEMONTE	415.649	8,8	546.510	13,4	131,5	700.237	17,2	168,5	632.328	15,5	152,1
PUGLIA	291.485	6,2	249.100	6,1	85,5	251.700	6,2	86,4	248.579	6,1	85,3
TOSCANA	339.099	7,2	358.000	8,8	105,6	348.000	8,5	102,6	348.000	8,5	102,6
UMBRIA	68.582	1,5	66.002	1,6	96,2	66.002	1,6	96,2	68.567	1,7	100,0
VENETO	381.667	8,1	385.603	9,5	101,0	382.500	9,4	100,2	382.500	9,4	100,2
TOTALE (x)	**4.718.592**		**4.078.143**		***86,4***	**5.220.487**		***110,6***	**5.377.631**		***114,0***

Fonte: dati di rendiconto (anni vari)
(*) Al netto del Fondo di riequilibrio

5.3.2. La questione dei disavanzi pregressi

La situazione dei debiti pregressi accumulati dalle aziende del sistema di trasporto pubblico rappresenta un elemento di criticità che ha reso necessari provvedimenti di rifinanziamento e di ripiano di almeno una parte dei disavanzi sia da parte dello Stato che da parte delle Regioni che, nei precedenti esercizi, hanno fatto ricorso anche a risorse proprie, reperite attraverso l'assunzione di mutui a carico del bilancio regionale [D.L. n. 310/90 convertito dalla legge n. 403/90 e D.L. n. 485/92 convertito dalla legge n. 32/93].

In relazione ai disavanzi riferiti al periodo 1987-1993, certificati dalle Regioni in 11.714 miliardi[72], è stata adottata la legge n. 204/95, con cui lo Stato ha previsto il concorso alla copertura con un contributo decennale di 730 miliardi annui [cui si aggiungono 70 miliardi destinati alle Regioni Lazio e Campania], dei quali sono state erogate quote destinate a ripianare un deficit pari a 4.042 miliardi. Tali risorse, limitate a far fronte ad un massimo del 60% dei disavanzi certificati, sono stati concessi a seguito dell'approvazione da parte degli enti concedenti [enti locali e Regioni] di piani finanziari per il riassorbimento dei disavanzi di esercizio delle aziende e condizionati al conseguimento di un miglioramento del rapporto tra i proventi e i costi di esercizio.

Gli esercizi 1994-1996 si sono chiusi invece con un disavanzo pari a 5.244,8 miliardi[73], che ha trovato parziale copertura, a decorrere dall'esercizio 1998, con i contributi previsti dalla legge 18 giugno 1998, n. 194 [80 miliardi per l'anno 1998 e 160 miliardi a decorrere dall'anno 1999 in contributi annuali per 15 anni].

Le condizioni e le modalità per l'assegnazione e l'erogazione del 50% del contributo straordinario si pongono in una logica di continuità con le disposizioni attuative della precedente legge n. 204/95. Il restante 50% viene, invece, ripartito solo tra le Regioni che conseguono una copertura dei disavanzi inferiore al 30%. Il contributo statale che invece eccede il 30% dei disavanzi relativi al triennio 1994-1996 può essere utilizzato dalle Regioni interessate per il miglioramento del trasporto pubblico locale.

---

[72] Al netto dei mutui contratti dalle Regioni e dei finanziamenti straordinari previsti dalla legge n. 32 del 1993.

[73] Al netto della quota coperta dalle Regioni in base all'art.1, comma 163 della legge 23 dicembre 1996, n. 662 [che ha autorizzato le Regioni e gli enti locali a contrarre mutui con istituti di credito diversi dalla Cassa Depositi e Prestiti per la copertura dei disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto relativi al biennio 1995-1996].

Al netto di tale ultimo contributo, diretto a ripianare un deficit pari a 1.622,8 miliardi, i disavanzi residui a carico delle aziende ammontano a circa 4.625 miliardi cui devono aggiungersi i disavanzi non ancora certificati relativi al triennio 1998-2000.

Tale situazione di crisi ha indotto il legislatore ad intervenire nuovamente con la recente legge 7.12.1999, n. 472 "Interventi nel settore dei trasporti" che, al fine di contribuire al risanamento e allo sviluppo dei trasporti pubblici locali, ha previsto un ulteriore contributo quindicennale di lire 35 miliardi a decorrere dal 1999 con cui lo Stato concorre alla copertura dei disavanzi di esercizio non ripianati relativi all'anno 1997, autorizzando, anche in tal caso, le Regioni più virtuose ad utilizzare per investimenti la quota eccedente il 30% del disavanzo.

Con la legge n. 388/2000 [finanziaria 2001] è stato previsto un ulteriore contributo straordinario, pari a 1.500 miliardi, di cui solo 78 miliardi destinati per il ripiano del disavanzo di esercizio delle aziende di trasporto pubblico locale per il 1999, mentre la legge n. 448/2001 [finanziaria 2002] ha confermato la facoltà delle Regioni di ricorrere alla contrazione di mutui, già autorizzati, per il ripiano dei disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto pubblico locale limitatamente agli esercizi 2000 e precedenti[74].

Come emerge dall'analisi appena effettuata, nonostante il proseguimento dell'azione per il risanamento delle aziende di trasporto pubblico, l'andamento dei disavanzi continua a far registrare valori elevati.

Le ragioni del disavanzo - che si riassumono nella nuova crescita e nell'alta rigidità dei costi in particolare per il personale e per i consumi, nel versamento dell'IRAP [da cui le imprese esercenti il trasporto pubblico locale erano state esentate nel 1998], nella ancora contenuta crescita ricavi da traffico in presenza della recente ripresa dell'utilizzo del servizio pubblico, negli squilibri dell'offerta in zone a bassa densità abitativa e non ultimo nei fenomeni di congestione del traffico soprattutto nei centri urbani che, riducendo la velocità di esercizio, incrementa l'uso della vettura privata – rappresentano i principali elementi di criticità cui, nella prospettiva dello svolgimento delle nuove gare, sia le singole aziende che gli enti territoriali dovranno cercare di ovviare nel periodo transitorio.

---

[74] L'art. 27, comma 14 della legge n. 448/2001 consente altresì la facoltà di contrarre mutui per il finanziamento degli oneri derivanti dai contratti di servizio stipulati entro il 31 ottobre 2001.

Tali considerazioni trovano conferma nell'andamento complessivo dei risultati aziendali delle imprese di trasporto pubblico locale[75].

Sotto il profilo della razionalizzazione dei servizi gli interventi operati su entrambi i fattori della produzione [le risorse umane e le vetture] hanno consentito di accrescere l'offerta del servizio di trasporto in termini di posti.km e di autobus.km.

Sul versante finanziario invece i costi di gestione - dei quali peraltro la componente più rilevante rimane la spesa per il personale - vengono stimati nuovamente in crescita, anche a seguito del rinnovo del contratto collettivo di lavoro degli autoferrotranviari, mentre prosegue un, sia pur limitato, incremento dei ricavi, legato al progressivo miglioramento della quota di domanda soddisfatta dalle autolinee di interesse regionale [dai 27,1 miliardi di passeggeri.km del 1995 si registrano i 27,5 miliardi del 1998 e si stimano 28,4 miliardi nel 1999].

Tale andamento, pur avendo consentito nell'ultimo biennio un miglioramento complessivo della redditività delle aziende, non offre tuttavia margini sufficienti a contenere, nel complesso, le perdite di esercizio come risulta dalla sostanziale stabilità del rapporto proventi-costi.

La prossima apertura al mercato, prevista in alcune realtà regionali anche prima del 31.12.2003, rende pertanto necessario affrontare i problemi legati all'equilibrio finanziario delle imprese, alle dinamiche del costo del lavoro, all'aumento dell'efficienza e al migliore rapporto con l'utenza attraverso strategie che rendano maggiormente competitivo il trasporto pubblico.

5.4. Lo stato di attuazione della normativa regionale

5.4.1. La programmazione e i servizi minimi

In attuazione del quadro normativo nazionale e regionale in quasi tutte le Regioni è stata avviata la predisposizione degli atti di programmazione, di competenza del Consiglio Regionale, destinati ad individuare l'ammontare e i criteri di ripartizione delle risorse stanziate per il settore ed a definire la rete, la quantità e gli standard di qualità dei servizi minimi e dei servizi aggiuntivi.

---

[75] I principali indicatori economici e di produttività sono tratti dal Conto Nazionale Trasporti 2000 del Ministero dei Trasporti e della Navigazione relativi all'esercizio 1998-1999 .

Sono tuttavia poche le realtà regionali ove tale processo è giunto a conclusione. Solo le Regioni Friuli Venezia Giulia, Piemonte, Marche ed Emilia Romagna hanno infatti già adottato i piani regionali di trasporto, la Regione Umbria ha approvato, in sede di Giunta, i contenuti da sottoporre al Consiglio Regionale e la Regione Lombardia ha approvato una proposta di indirizzi per la formulazione del Piano regionale; in tutte le altre Regioni il piano trasporti risulta ancora in via di definizione.

La mancanza di tale fondamentale atto, oltre ad rallentare l'attività di programmazione a livello provinciale, non consente la regolazione di aspetti fondamentali per il concreto avvio della liberalizzazione del settore, come: la rete e l'organizzazione dei servizi, l'integrazione modale e tariffaria, le risorse da destinare all'esercizio e agli investimenti, le modalità di determinazione delle tariffe, le modalità di attuazione e revisione dei contratti di servizio pubblico, il sistema di monitoraggio dei servizi.

Con riferimento alla definizione dei servizi minimi le procedure previste nelle relative disposizioni regionali evidenziano una certa disomogeneità. In alcune realtà regionali la definizione dei servizi viene effettuata in base ad un indice parametrico di offerta calcolato in base alla domanda di mobilità [Piemonte]; in altre è previsto il ricorso ad una Conferenza di servizi appositamente costituita [Toscana e Puglia]; in altre ancora i servizi minimi riguardano solo i comuni con popolazione superiore a quindicimila abitanti o che già posseggono un servizio di trasporto [Puglia]; nelle altre Regioni infine l'individuazione dei servizi minimi si effettua nell'ambito della programmazione triennale o in base ad accordi tra Regione e Province.

Sono tuttavia solo nove[76] le Regioni che hanno finora concluso le relative procedure – talvolta adottando moduli semplificati per facilitare il processo di riforma[77] - individuando nella maggior parte dei casi le risorse economiche necessarie, i chilometri minimi e le ore di servizio da realizzare annualmente; solo in due casi sono stati precisati i percorsi delle singole linee e in quattro casi è stato predisposto un dettagliato programma di esercizio.

---

[76] Basilicata, Emilia Romagna, Liguria, Lazio, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Veneto. A tali Regioni deve aggiungersi il Friuli Venezia Giulia che ha approvato un provvedimento assimilabile all'individuazione dei servizi minimi.

[77] In alcune Regioni sono stati individuati i servizi minimi al di fuori dei Programmi Regionali ovvero senza la collaborazione degli Enti Locali.

Le ipotesi di servizi minimi già approvate, alcune delle quali limitate ai soli servizi automobilistici [Basilicata, Liguria, Marche, Toscana e Veneto], non evidenziano significative divergenze in termini quantitativi rispetto ai servizi già finanziati [solo in due Regioni si registra una significativa crescita della produzione] in linea, peraltro, con una ripartizione delle risorse disponibili secondo il criterio della spesa storica.

La difficoltà di individuare le risorse necessarie sulla base delle esigenze di mobilità dei cittadini [come sotteso alle disposizioni del decreto Burlando in tema di servizi minimi], trova giustificazione, da un lato, nella scarsità e nell'incertezza delle risorse pubbliche disponibili, anche alla luce degli oneri derivanti dalla firma del nuovo contratto del personale appartenente al settore e, dall'altro, nella necessità di un periodo di transizione necessario per sviluppare le conoscenze necessarie a gestire il complesso processo di liberalizzazione del settore stesso.

Il ritardo nella individuazione dei servizi minimi ha naturalmente influenzato anche la predisposizione del programma triennale dei servizi che, rappresentando in alcune realtà regionali un passaggio successivo, è stato approvato solo da cinque delle Regioni che già avevano definito l'ipotesi dei servizi minimi.

5.4.2. La politica tariffaria

Le scelte legislative operate dalle Regioni in relazione alla struttura e alle modalità di determinazione delle tariffe nonché in relazione alla effettiva attuazione di un processo di integrazione tariffaria e vettoriale evidenziano una certa uniformità.

Sotto il primo aspetto le leggi di settore assegnano alle Regioni il compito di fissare criteri e indirizzi per la determinazione delle tariffe ma, nella maggior parte dei casi, non offrono indicazioni nè criteri che servano da guida per una determinazione delle tariffe tali da assicurare un adeguamento automatico alle modifiche delle condizioni contrattuali.

Solo la legge della Regione Puglia ha infatti dato attuazione alla previsione dell'art. 18, comma 2, lett. g] del Decreto Burlando richiamando il criterio del *price cap* di cui all'art. 2 della legge n. 481/1995, mentre la legge della Regione Veneto, pur non accogliendo formalmente il citato criterio, prevede meccanismi di aggiornamento delle tariffe agganciati al tasso di inflazione o a significative variazioni di costo.

Migliore è invece la situazione sul fronte dell'integrazione tariffaria ove nella maggioranza dei Comuni capoluogo e delle Province sono state istituite forme di integrazione tariffaria, anche se limitate ad alcuni gestori e talvolta realizzate solo per singole linee, mentre a livello regionale si registrano solo limitate ipotesi di sistemi di integrazione tariffaria e vettoriale, dotati peraltro di efficacia limitata.

Un effettivo sistema di integrazione regionale dovrebbe infatti consentire, con un unico titolo di viaggio, l'utilizzazione di tutta la rete dei trasporti pubblici su gomma e su ferro, inclusi quelli urbani, in determinate zone e in tutta la Regione, senza differenze di costo tra l'uso di uno o più vettori.

Una integrazione di questo tipo esiste solo nelle province di Trento e Bolzano ove, a fini di controllo, sono stati istallati computer a bordo di autobus e nelle stazioni e introdotti titoli di viaggio a banda magnetica.

Analoghe politiche di integrazione tariffaria, previste in quasi tutte le Regioni, sono state concretamente avviate solo nel Lazio [ove il sistema Metrebus include tutti i servizi extra urbani su ferro e su gomma e quelli urbani di Roma], in Toscana [ove è stato introdotto il progetto denominato "Pegaso" che ha come obiettivo la definizione di un sistema tariffario e vettoriale unitario da applicare sulla rete dei servizio di trasporto pubblico di competenza regionale di media-lunga distanza e la definizione di un sistema tariffario integrato fra reti extraurbane di competenza regionale e le reti urbane delle principali città], in Piemonte [Piemonte integrato], in Campania [ove la Giunta Regionale ha avviato, nell'area metropolitana di Napoli, una politica di integrazione tariffaria propedeutica alla realizzazione di un sistema di trasporto pubblico integrato], in Emilia Romagna [ove è stato definito il sistema tariffario integrato magnetico zonale che gli enti locali hanno assunto l'impegno di attuare entro il corrente anno], in Friuli Venezia Giulia ed, a titolo sperimentale, in Basilicata [limitatamente ai soli servizi extraurbani su gomma], in Umbria, in Abruzzo e in Lombardia [ove è stato introdotto un unico titolo di viaggio per i servizi ferroviari dei due gestori presenti].

5.4.3. L'attività di regolazione

L'approvazione da parte della Regione dei contratti tipo - come previsto nelle leggi regionali di settore – e la successiva formalizzazione dei contratti di servizio nei bacini di traffico interessati rappresentano il passaggio successivo diretto ad introdurre

una più dettagliata disciplina dei rapporti tra amministrazioni concedenti e società gerenti ed a consentire ai gestori di conoscere preventivamente le risorse destinate al servizio ad essi affidato.

Tuttavia solo in alcune realtà regionali si è già proceduto in tal senso[78], mentre sono ancora molti i gestori che svolgono i servizi sulla base delle originarie concessioni dal momento che solo una metà degli enti locali ha provveduto alla stipula dei relativi contratti, molti dei quali spesso ancora provvisori, quindi legati al periodo transitorio [contratti-ponte[79]], e comunque subordinati quasi esclusivamente al previo affidamento diretto dei servizi pubblici ad essi riferiti, ancora possibile fino al 2003.

Sotto il profilo contenutistico il quadro offerto dai contratti e dagli accordi stipulati evidenzia una crescente attenzione alla qualità del servizio offerto. In quasi tutti gli atti in vigore[80] sono previsti obblighi di qualità, già sostanzialmente indicati nelle Carte dei servizi [ove attuate], relativi alla regolarità, comfort, pulizia, puntualità, sicurezza ed informazione; meno diffuse sono invece le rilevazioni del grado di soddisfazione dell'utenza che, ove previste, vengono generalmente effettuate solo dal gestore.

In coerenza con le disposizioni comunitarie e nazionali in base alle quali i contratti di servizio devono garantire la copertura di bilancio delle società di trasporto attraverso un progressivo incremento del rapporto tra i ricavi del traffico e i costi operativi, in tutti i contratti e gli accordi stipulati sono state inserite clausole volte ad assicurare il rispetto dell'indice, previsto dal decreto burlando, dello 0,35 al netto dei costi di infrastruttura.

Molte Regioni hanno inoltre previsto di determinare le tariffe o dimensionare i contributi in funzione di questo obiettivo, ricollegando inoltre al mancato raggiungimento della soglia prevista la stessa decadenza del contratto ovvero la possibilità di beneficiare di un periodo transitorio subordinato all'attuazione di un piano di risanamento[81].

---

[78] Nelle Regioni Abruzzo, Calabria, Emilia Romagna, Molise e Umbria non sono ancora stati stipulati contratti di servizio.

[79] Come nelle Regioni Puglia e Umbria

[80] Con l'eccezione della Provincia di Bolzano, della Sicilia, della Sardegna e in parte della Puglia.

[81] Lazio, Puglia, Calabria.

Meno frequenti sono invece le disposizioni contrattuali che prevedono incentivi collegati all'incremento dei passeggeri [contemplati solo nei contratti stipulati nelle Regioni Marche e Sardegna] o alla riduzione dei costi di esercizio.

Anche le modalità di erogazione dei contributi o del pagamento del corrispettivo, nei casi in cui siano stati stipulati i contratti di servizio, evidenziano una certa disomogeneità connessa, in larga misura, al ruolo che gli enti locali svolgono nell'ambito del sistema regionale delle competenze.

Nelle realtà nelle quali non è stato ancora attuato il processo di decentramento di funzioni agli enti locali, secondo il modello del decreto Burlando fatto proprio dalle diverse legislazioni di settore, generalmente l'amministrazione regionale ripartisce le risorse direttamente alle aziende gerenti il servizio, anche "tramite i comuni", i quali in realtà esercitano un mero compito di pagamento di fondi provenienti e definiti, nell'ammontare e nella destinazione, da altro ente.

Nelle Regioni, invece, che hanno proceduto a trasferire agli enti locali anche le funzioni attinenti al servizio di TPL, le modalità di riparto delle risorse, seppure in modo diversificato, tengono comunque conto del nuovo ruolo assunto da province e comuni.

In alcune realtà l'amministrazione regionale assegna le risorse alle province, le quali, a loro volta, le ripartiscono alle aziende, per i servizi di propria competenza, ed ai comuni per i servizi che competono a questi ultimi. In questi casi, al fine di ridurre il rischio di penalizzare alcuni comuni, sarebbe necessario fissare rigidi e oggettivi criteri di riparto.

Altra soluzione è quella delle Regioni [ad esempio la Toscana] che ripartiscono le risorse a tutti gli enti competenti, i quali provvedono alla organizzazione del servizio e, mediante la stipulazione degli appositi contratti, alla regolazione del rapporto con le aziende, alle quali erogano il corrispettivo. Quest'ultima scelta, riducendo la moltiplicazione dei passaggi ai quali le risorse vengono sottoposte prima di pervenire all'utilizzatore finale, appare più funzionale ad una razionale e trasparente gestione delle contribuzioni pubbliche.

Peculiare infine risulta la situazione del Friuli-Venezia Giulia, Regione che risulta ripartire le risorse esclusivamente alle Province, che le assegnano alle aziende.

I corrispettivi per l'effettuazione dei servizi aggiuntivi sono invece erogati al gestore dagli stessi enti in quote autonomamente determinate.

Va tuttavia rilevato che il termine "corrispettivo", utilizzato spesso nell'ambito dei contratti e degli accordi di servizio al posto del corrispondente termine "sovvenzione o contributo", pur garantendo la certezza delle risorse a disposizione delle aziende e la copertura di bilancio del contratti di servizio, corrisponde alle risorse stanziate nel bilancio degli enti concedenti e destinate a compensare la produzione di servizi minimi e aggiuntivi, determinati, come già evidenziato, sulla base di criteri storici.

Come più in particolare precisato nell'analisi dello stato di apertura alla concorrenza, una corretta determinazione del corrispettivo dovrebbe invece fondarsi sulla individuazione dei costi di produzione del servizio da prevedere, assieme ai possibili ricavi, al momento dell'adozione del bando di gara e quindi in sede di stipula del contratto di servizio.

Strettamente legate al rispetto degli obblighi contrattuali sono infine le modalità a cui debbono attenersi gli enti competenti [Regioni e enti locali sui servizi di propria competenza], nell'esercizio delle funzioni di vigilanza e di controllo dei risultati, la cui effettività rappresenta un elemento indispensabile nel passaggio ad un regime concorrenziale che sembra favorire forme contrattuali che attribuiscono al gestore solo i rischi strettamente commerciali.

A fronte tuttavia degli obblighi di qualità, indicati nelle convenzioni stipulate nella maggior parte delle Regioni, non risultano previste [o se previste non ancora attuate] procedure di verifica del rispetto degli standard ne' sanzioni in caso di inadempienza.

Devono, invece, segnalarsi le procedure di controllo adottate in Toscana [con la formazione di un nucleo ispettivo regionale cui viene affidato il controllo dei servizi], in Piemonte [in cui gli standard sono oggetto di regolare monitoraggio secondo le procedure di qualità del sistema ISO 9001 e diffuse annualmente al pubblico in un opuscolo informativo] e nel Lazio [l'azienda ATAC ha messo a punto dal 1999 un piano quinquennale di Qualità Totale secondo i criteri e gli standard del modello EFQM European Foundation for Quality Managment che prevede l'analisi di tutti i processi

aziendali e la progettazione di interventi di miglioramento finalizzati al conseguimento della certificazione di qualità].

5.5. Lo stato di apertura alla concorrenza

Il ricorso a procedure concorsuali per l'affidamento dei servizi costituisce profilo di fondamentale importanza ai fini della piena realizzazione dei principi di efficienza ed efficacia connaturati al nuovo modello gestionale disciplinato, sulla scorta della normativa comunitaria, dal d.lgs. 422/97 e dalle leggi regionali di attuazione.

Si tratta di un obiettivo tuttora solo tendenziale che assumerà vera e propria valenza obbligatoria alla chiusura della fase transitoria la cui durata, determinata dalle stesse leggi regionali, non può comunque superare, secondo quanto prescritto dal decreto Burlando, il termine del 31/12/2003.

Se si escludono limitate eccezioni [Lombardia, Piemonte e Liguria] la generalità delle Regioni ha preferito uniformarsi al predetto termine senza adottarne di più brevi.

E' opportuno al riguardo precisare che mentre l'attivazione delle gare, quale modalità di scelta dei gestori, può essere rinviata fino alla scadenza della fase transitoria, non è preclusa la immediata regolazione negoziata dei rapporti in corso tra ente committente e soggetto gerente attraverso lo strumento tipizzato del contratto di servizio.

Ciò ha consentito in concreto, come illustrato nel precedente paragrafo,di stipulare detti contratti anche a fronte di pregressi affidamenti diretti.

Con riguardo alle procedure di selezione ed ai criteri di aggiudicazione è stata riscontrata pressoché totale uniformità nelle scelte effettuate a livello regionale.

Infatti, la maggioranza delle Regioni ha optato per le procedure contemplate dall' art. 12 del d.lgs. 158/95 di recepimento della direttiva comunitaria n. 93/38 inerente agli appalti nei c.d. settori esclusi e per l'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, che consente di dare rilievo a componenti dell'offerta ulteriori rispetto al mero fattore prezzo [qualità, soluzioni tecnico-organizzative innovative].

La modulazione dei requisiti di qualificazione, salvo quelli minimi indefettibili, e degli elementi di valutazione dell'offerta più conveniente è peraltro correttamente demandata ai singoli bandi di gara ed ai correlati capitolati prestazionali.

Detta operazione, che rappresenta già a monte espressione della funzione di regolazione, appare di estrema delicatezza ai fini del rispetto sostanziale delle regole della concorrenza. Occorre, infatti, da un lato evitare di creare ingiustificati sbarramenti nell'accesso alle gare con il rischio di vanificarne gli esiti, dall'altro fissare i presupposti per la individuazione di un contraente affidabile a garanzia dell' andamento fisiologico della fase esecutiva della prestazione.

Affinché ciò avvenga sarà indispensabile assumere a riferimento gli obiettivi che l'amministrazione committente si propone di raggiungere e le caratteristiche conseguentemente impresse alla prestazione richiesta.

Al riguardo è possibile richiamare talune soluzioni prospettate a livello regionale. La Regione Veneto, ad esempio, ha inteso attribuire generale rilievo preferenziale al possesso, da parte dei concorrenti ammessi, della certificazione qualità aziendale [ISO 9000]. Di particolare interesse appare anche la scelta effettuata, nel contesto del piano triennale dei servizi, dalla Regione Liguria che ha imposto di tener conto nella valutazione dell'offerta di specifiche garanzie di qualità nonché del sistema di vendita dei titoli di viaggio e dell'utilizzo di moderne tecnologie nell'obliterazione e controllo dei flussi di viaggiatori [tessere magnetiche o sistemi a onde radio].

Nelle realtà che hanno già sperimentato il ricorso alle gare , vale ricordare l'esperienza del Friuli Venezia-Giulia che ha richiesto nei bandi l'indicazione di una dotazione minima di personale tecnico incaricato delle verifiche di qualità.

Sotto altro profilo, è bene evidenziare come le prescrizioni dei bandi e dei capitolati siano determinanti per la compiuta definizione dell'oggetto del contratto, il corretto riparto dei rischi contrattuali, la salvaguardia automatica dell'equilibrio del sinallagma in caso di sopravvenienze.

Ferma rimanendo la possibilità di optare per formule contrattuali più o meno complesse, tali da coinvolgere a diversi livelli il gestore nel rischio di produzione oltre che in quello minimo commerciale, un'accorta politica gestionale dovrebbe indurre a definire il corrispettivo-base in ragione dei costi dei fattori produttivi individuati analiticamente per ciascuna componente della prestazione complessiva richiesta al gestore e secondo le regole di un contratto "a misura".

Ciò è, tra l'altro funzionale, ad una migliore valutazione dell'offerta.

Tale problematica - assolutamente priva di rilievo nel sistema anteriore alla riforma basato sull'erogazione di contributi per il ripiano dei disavanzi di esercizio stimati secondo le regole dei costi standard - tuttora non appare adeguatamente affrontata nelle singole realtà regionali. Non risultano, infatti, in generale attivati meccanismi di rilevazione dei costi analitici atti ad orientare le amministrazioni procedenti nella fissazione dei corrispettivi.

5.6. Programmi di investimento nel settore dei trasporti pubblici locali

In coerenza con la necessità di migliorare la qualità del servizio offerto alla collettività, nel corso dell'esercizio 2000, a fronte della gestione residuale degli interventi già iniziati e in via di completamento, si rileva il concreto avvio del programma di investimenti nel settore del trasporto pubblico locale previsto dalla legge n. 194 del 1998 "Interventi nel settore dei trasporti" e finanziato anche negli esercizi successivi.

L'art. 2, comma 5 della citata legge ha autorizzato le Regioni a statuto ordinario a contrarre mutui quindicennali o altre operazioni finanziarie – cui lo Stato concorre con un contributo quindicennale di lire 20 miliardi per l'anno 1997, 146 miliardi per l'anno 1998 e 195 miliardi a decorrere dall'anno 1999 - per provvedere alla sostituzione di autobus destinati al trasporto pubblico locale in esercizio da più di 15 anni, nonché all'acquisto di altri mezzi pubblici tra i quali mezzi di trasporto pubblico a trazione elettrica da utilizzare all'interno di centri storici e delle isole pedonali e autobus ad alimentazione non convenzionale e a basso impatto ambientale.

A seguito di tali assegnazioni le Regioni hanno avviato investimenti per oltre 1.545 miliardi approvando il relativo programma che, tuttavia, appare in avanzato stato di attuazione solo in alcune Regioni [cfr. TAB 120\REG e 121\REG] come l'Emilia Romagna, la Toscana, la Lombardia e l'Umbria nelle quali più consistente appare il volume dei pagamenti.

TAB 125/REG

LEGGE 194/1998
anno 1999

(in milioni di lire)

REGIONI	STANZIAMENTI	IMPEGNI	PAGAMENTI
ABRUZZO	0	0	0
BASILICATA	69.734	0	0
CALABRIA	0	0	0
CAMPANIA	0	0	0
E. ROMAGNA	191.604	0	0
LAZIO	278.844	0	0
LIGURIA	100.000	99.267	0
LOMBARDIA	NP	0	0
MARCHE	84.000	33.981	8.175
MOLISE	0	0	0
PIEMONTE	0	NP	NP
PUGLIA	1.574	0	0
TOSCANA	163.000	113.000	0
UMBRIA	46.149	4.698	0
VENETO	166.000	0	0
TOTALE GENERALE	**1.100.905**	**250.946**	**8.175**

FONTE: dati di rendiconto (anni vari)

TAB 126/REG

LEGGE 194/1998
anno 2000

(in milioni di lire)

REGIONI	STANZIAMENTI	IMPEGNI	PAGAMENTI
ABRUZZO	18.465	18.465	0
BASILICATA	67.551	6.234	6.234
CALABRIA	13.455	0	0
CAMPANIA	62.083	0	0
E. ROMAGNA	189.434	98.340	49.211
LAZIO	278.844	52.423	0
LIGURIA	18.089	0	35.850
LOMBARDIA	314.591	295.972	149.228
MARCHE	50.019	46.178	4.793
MOLISE	36.360	36.360	1.629
PIEMONTE	NP	NP	NP
PUGLIA	0	0	0
TOSCANA	68.000	13.000	120.000
UMBRIA	41.451	36.131	35.425
VENETO	166.000	4.768	0
TOTALE GENERALE	**1.324.342**	**607.871**	**402.370**

FONTE: dati di rendiconto (anni vari)

Il completamento di tale programma di investimenti – anche in forza di finanziamenti previsti nelle finanziarie 2000 e 2001 - unito alla dismissione di un pari numero di vetture in servizio da più di 15 anni, consentirà in ogni caso l'entrata in servizio di circa 6.000 nuovi autobus e un considerevole miglioramento dell'indice di obsolescenza di mezzi costituenti il parco vetture a disposizione delle aziende operanti nelle Regioni.

5.7. Il trasporto pubblico ferroviario

Il settore delle ferrovie in concessione e in gestione commissariale governativa, anch'esso interessato dalla riforma del trasporto pubblico locale, riveste particolare importanza, soprattutto per il trasporto pendolare su ferro.

Con la legge n. 662/96 il legislatore ha espressamente previsto l'affidamento alle Ferrovie dello Stato della ristrutturazione delle ferrovie in gestione commissariale governativa e la loro gestione per un periodo massimo di tre anni[82], mentre i servizi ferroviari in concessione sono stati direttamente inclusi nella delega prevista dall'art. 4 della legge n. 59/97.

Il D.lgs di attuazione n.422/97 e successive modifiche ha quindi delegato alle Regioni le funzioni e i compiti di programmazione ed amministrazione di tali gestioni a decorrere, per le prime, entro i termini di scadenza dei piani di ristrutturazione [entro comunque il 1 gennaio 2000] e, per le seconde, a partire dal 1 gennaio 1998 [e comunque entro il 1 gennaio 2000].

Le Regioni subentrano allo Stato quali concedenti sulla base di accordi di programma diretti a definire, in particolare, il trasferimento dei beni e delle infrastrutture alle Regioni, il finanziamento diretto al risanamento tecnico economico di cui all'art. 86 del DPR n. 616/77 per le ferrovie in concessione e l'entità delle risorse finanziarie da trasferire alle Regioni al fine di garantire, al netto dei contributi già riconosciuti da Regioni ed enti locali, l'attuale livello dei servizi erogati dalle aziende in regime di gestione commissariale governativa.

---

[82] La legge ha a tal fine previsto la predisposizione e attuazione di un piano di ristrutturazione delle aziende stesse che mira a configurarle come vettori operanti nell'ambito del trasporto pubblico locale con pareggio di bilancio sulla base di entrate provenienti da tariffe e da contribuzioni pubbliche [connesse ai soli servizi di TPL].

Ai sensi dell'art. 9 del citato D.lgs n. 422/97 con decorrenza 1 giugno 1999 sono inoltre delegati alle Regioni le funzioni e i compiti di programmazione e amministrazione inerenti ai servizi ferroviari in concessione alle Ferrovie dello Stato di interesse regionale e locale.

Nel corso dell'esercizio 2000 sono stati siglati i relativi accordi di programma e, con D.P.R. del 16 dicembre 2000, si è provveduto ad individuare le risorse da trasferire alle Regioni per l'esercizio delle funzioni e i compiti conferiti ai sensi degli art.8 e 12 del D.lgs. n. 422/97 [ferrovie in concessione a soggetti diversi dalle Ferrovie dello Stato e ferrovie in gestione commissariale governativa] e degli art. 9 e 12 sempre del D.lgs n. 422/97 [ferrovie in concessione alle Ferrovie dello Stato].

Solo nel mese di marzo 2002 sono tuttavia stati assunti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze i relativi impegni ed autorizzati i pagamenti a favore delle Regioni rispettivamente per 167,6 milioni di euro e 295,2 milioni di euro.

Con riferimento in particolare ai servizi ferroviari di interesse regionale in concessione alle ex F.S., le singole Regioni e Trenitalia stanno progressivamente stipulando i contratti di servizio. Si tratta di contatti di carattere ancora sperimentale con validità limitata all'esercizio 2001 - cui seguiranno contratti biennali destinati a coprire il periodo transitorio prima dello svolgimento delle gare – nell'ambito dei quali molta attenzione è stata rivolta all'utenza ed in particolare al miglioramento degli standard di qualità ed alla relativa verifica nonché alla individuazione di sanzioni in caso di mancato rispetto dei parametri prestabiliti.

Va infine segnalato in tema di investimenti il progressivo interesse della amministrazioni regionali verso l'acquisto di materiale rotabile, che ha trovato attuazione nei numerosi accordi tra Regioni[83] e Trenitalia diretti al miglioramento del servizio ferroviario metropolitano e regionale attraverso il concorso al finanziamento per l'acquisto di convogli aventi le caratteristiche del tipo TAF [treno ad alta frequentazione].

[83] Liguria, Veneto, Toscana, Lazio, Abruzzo, Campania, Emilia Romagna, Marche, Piemonte.

6. Agricoltura

6.1. Politica agricola comunitaria

L'anno 2000 per quanto concerne la Politica Agricola Comunitaria ha rappresentato un anno di transizione ed assestamento, interessato dalla realizzazione del processo di riforma delle politiche a carattere strutturale, avviato con Agenda 2000[84], attraverso l'adozione di regolamenti applicativi delle soluzioni adottate con l'Accordo concluso dal Consiglio Europeo a Berlino nel marzo del 1999.

L'anno considerato è stato caratterizzato, infatti, dall'attività di gestione da parte degli Stati Membri della fase di recepimento dei regolamenti applicativi delle riforme sui fondi strutturali che rappresentano il quadro giuridico di riferimento per la programmazione 2000-2006, nonché da un'attività di verifica della loro effettiva attuazione[85].

Le novità più importanti, introdotte in materia di interventi strutturali a favore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale, hanno riguardato soprattutto le modalità attuative dei finanziamenti.

I nuovi regolamenti prevedono, infatti, per il finanziamento delle misure strutturali nelle aree escluse dall'obiettivo 1, il ricorso al FEOGA – Garanzia, in precedenza finalizzato oltre che al finanziamento delle tradizionali spese per le politiche di mercato alle misure di accompagnamento[86].

La nuova programmazione ha assunto modalità differenti a seconda che si tratti di aree *obiettivo* o *fuori obiettivo*.

In particolare, nel nostro Paese, nelle Regioni del Mezzogiorno ricadenti nell'Ob.1 gli interventi di ammodernamento e diversificazione continuano ad essere sostenuti dalla Sezione *Orientamento* del FEOGA ed integrati nei Programmi Operativi Regionali [POR], mentre il finanziamento delle ex misure di accompagnamento e delle

---

[84] Agenda 2000 rappresenta il programma d'azione della Commissione per il periodo 2000-2006 e propone una serie di riforme nell'ambito delle politiche comunitarie in particolare della PAC e della politica di coesione economico-sociale. Gli obiettivi essenziali proposti con Agenda 2000 sono stati oggetto dell'accordo concluso a Berlino nei giorni 24-25 marzo 1999.

[85] Ci si riferisce, in particolare ad un gruppo di regolamenti fra cui: il Reg.CE 1260/99 recante disposizioni generali sui Fondi strutturali [v.retro Parag.4]; il Reg.CE n.1257/99 recante disposizioni in materia di sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEOGA; il Reg.CE 1750/99 recante disposizioni di applicazione del Reg.CE 1257/99 ed il Reg.CE 2603/99 recante norme per la fase transitoria.

[86] Le misure di accompagnamento sono le misure agro-ambientali[Reg. CE 2078/92], quelle per il prepensionamento [Reg. CE n. 2079/92], per l'imboschimento delle superfici agricole [Reg. CE 2080/92]

indennità compensative è riferito ai Piani di sviluppo rurale [PSR], alimentati da fondi FEOGA - *Garanzia.*

Per quanto concerne, invece, le Regioni italiane del Nord e quelle del Centro, non più ricadenti nell'ambito dell'Obiettivo 1,[87] queste ultime hanno adottato i rispettivi PSR concernenti tutti gli interventi nel settore agricolo e nelle aree rurali, finanziati con fondi FEOGA Garanzia[88] .

I primi sette mesi dell'anno 2000 sono stati interessati da una fase di negoziazione tra le amministrazioni regionali e la Commissione Europea per l'approvazione dei numerosi programmi. All'interno dei PSR e dei POR la scelta degli interventi cofinanziabili FEOGA si è basata sui fabbisogni individuati a livello regionale e sulle strategie di sviluppo attuate dalle diverse amministrazioni. Le 22 misure previste nel Reg. CE n.1257/99 sono state suddivise in tipologie omogenee, individuando in tal modo le seguenti categorie: 1.ammodernamento delle strutture di produzione agricola e di trasformazione; 2.diversificazione dell'attività economica a livello aziendale e di area; 3.infrastrutture, gestione risorse idriche e servizi; 4.salvaguardia e valorizzazione

del patrimonio naturale ed incentivazione all'utilizzo di metodi produttivi eco-compatibili; 5.aiuto diretto al reddito ed interventi a favore della formazione; 6.altri interventi.

Ai regolamenti già citati devono aggiungersene, per completezza del quadro espositivo, altri, adottati anch'essi nel corso dell'anno 2000 ed in particolare:il Reg.CE 1159/2000 relativo alle azioni informative e pubblicitarie in materia di fondi strutturali; il Reg.CE 1685/2000 recante disposizioni in applicazione del Reg. CE n.1260/99 in materia di ammissibilità delle spese concernenti operazioni cofinanziate dai Fondi strutturali.[89]. il Reg. CE n.2075/00, modificativo del Reg. CE n. 1750/99 che prevede la

---

[87] Le Regioni italiane non rientranti nell'obiettivo 1 sono: Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria, Lombardia, P.A. di Bolzano, P.A. di Trento, Friuli Venezia Giulia, Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio e Abruzzo.
Le Regioni ricadenti ancora nell'area Obiettivo 1 o *in phasing out* sono: Molise, Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sardegna e Sicilia

[88] La maggior parte delle Regioni fuori ob.1 ha articolato i PSR su tre assi prioritari di intervento:
ammodernamento del sistema agricolo e agro-alimentare;
valorizzazione delle risorse endogene nei territori rurali;
salvaguardia dell'ambiente e valorizzazione delle risorse naturali incentivando il loro utilizzo in modo sostenibile

[89] Le norme previste si applicano sia ai programmi dell'obiettivo 1 cofinanziati dal FEOGA Orientamento che ai PSR cofinanziati dal FEOGA Garanzia e nascono dall'esigenza di adottare iniziative volte ad una equa ripartizione dei fondi strutturali in tutta la Comunità, lasciando, comunque, agli stati

possibilità di finanziare investimenti [non superiori ai 25.000 euro] a favore delle aziende agricole site in zone rurali con problemi strutturali di dimensione economica, al fine di migliorare la redditività, la professionalità nonché la compatibilità ambientale delle stesse; i Regolamenti.CE n.1929/00, n.649/01 e n.672/01 modificativi del Reg.CE n.1750/99 che dispongono deroghe in merito ai requisiti di ammissibilità delle misure agro-ambientali; il Reg. CE n.1763/01 che prevede deroghe rispetto ai requisiti di ammissibilità per gli aiuti all'avvio di attività da parte di giovani agricoltori.

Occorre, infine, ricordare: la Comunicazione della Commissione Europea del 14.04.2000 LEADER +[90] [2000/C 139/05] [91] nonché la Comunicazione sugli Orientamenti Comunitari per gli aiuti di Stato nel settore agricolo [2000/C 28/02][92].

Per quanto riguarda la politica dei mercati l'attività legislativa comunitaria si è concentrata sull'applicazione da parte degli Stati Membri dei Regolamenti attuativi della riforma delle organizzazioni comuni di mercato [OCM] in particolare nei settori: seminativi[93]; carni bovine;[94]vino[95].

---

membri la possibilità di adottare al loro interno norme più rigide di quelle previste al livello comunitario. In particolare viene fatto riferimento per l'ammissibilità ad una serie di parametri riguardanti: i pagamenti effettuati dai beneficiari finali, la prova delle spese effettuate, la contabilizzazione delle entrate, gli oneri finanziari e di altro genere l'acquisto dei terreni, dei beni immobili, i fondi per mutui fondi di garanzia,la locazione finanziaria [leasing] ecc...

[90] L'iniziativa LEADER già sperimentata nel passato ha consentito la diffusione ed il consolidamento dell'approccio integrato e sostenibile allo sviluppo rurale. Il LEADER + è rivolto a tutti i territori rurali anche al di fuori delle aree obiettivo 1 e 2 e si sviluppa intorno tre assi principali:
asse 1 strategia di sviluppo rurale a carattere pilota e integrato; **asse2** sostegno alla cooperazione fra territori rurali ;**asse3** creazione di una rete LEADER .

[91] La Comunicazione 2000/C 139/05 concerne alcune importanti novità fra le quali vale la pena segnalare: i meccanismi di finanziamento che prevedono il ricorso esclusivo al FEOGA Orientamento; il ricorso al LEADER esteso a tutte le aree rurali dell'UE; la cooperazione fra territori appartenenti ad uno stesso Stato membro o a Stati diversi;

[92] La Comunicazione 2000/C 28/02 è stata adottata dalla Commissione al fine di mettere a disposizione degli Stati Membri, anche in vista del rispetto delle regole sulla concorrenza, uno strumento unico di riferimento concernente la disciplina di tutte le forme di intervento finanziario pubblico [nazionali, regionali e sub-regionali] relative al settore agricolo ed allo sviluppo rurale. Con tale Comunicazione vengono riaffermati da parte della Commissione alcuni orientamenti ben precisi :
incompatibilità degli aiuti al funzionamento intesi a migliorare la situazione finanziaria dei produttori senza contribuire allo sviluppo del settore;
necessità di coerenza fra disciplina degli aiuti di Stato e norme regolamentanti le OCM;
l'impossibilità di introdurre forme di auto con effetto retroattivo per finanziare attività già intraprese.

[93] Le principali novità in materia di seminativi sono state rappresentate dalla fissazione del tasso di set-aside al 10%, riforma e messa al bando delle farine animali per la recrudescenza BSE

[94] Le misure hanno riguardato anche e soprattutto la crisi della BSE con una serie di proposte che hanno in parte modificato l'OCM di settore

[95] Il nuovo Regolamento trova fondamento in una proposta in discussione dal 1994 e sostituisce i ventitre regolamenti finora in vigore cercando in tal modo di semplificare e razionalizzare la disciplina di settore

Infine, bisogna ricordare che nel corso dell'anno 2000 è stata affrontata, a livello comunitario, la questione relativa all'applicabilità del Reg. CE n.1259/99 cosiddetto "*Regolamento orizzontale*" che rappresenta una delle novità principali di Agenda 2000. La maggior parte degli Stati Membri si è dimostrata favorevole all'applicazione del criterio di eco-condizionalità degli aiuti diretti della PAC [96] e non ha opposto veti ad una modulazione degli stessi aiuti sulla base di una serie di parametri, fissati a livello comunitario, e riguardanti le condizioni delle singole aziende beneficiarie[97]. Il regolamento introduce anche l'obbligo di destinare gli importi resisi, eventualmente, disponibili a seguito dell'applicazione dei suddetti criteri, a favore delle misure di accompagnamento e delle indennità compensative.

Infine, è opportuno un accenno al processo di ampliamento dell'Unione Europea verso Est e verso il Mediterraneo per gli importanti riflessi attesi sulla PAC. Questo soprattutto se si tiene conto del fatto che l'allargamento previsto risulta essere piuttosto sbilanciato verso Est, essendo, per il momento, limitata alle isole di Cipro e Malta l'adesione di paesi del bacino del Mediterraneo. Tutto ciò comporterà, presumibilmente nel 2003, l'esigenza di una verifica e di un adeguamento delle riforme introdotte con Agenda 2000.

6.2 Il quadro finanziario comunitario

Il quadro finanziario relativo al periodo 2000-2006 che emerge dal Consiglio Europeo di Berlino si attaglia in modo coerente alle linee evolutive della PAC in quella sede individuate. Infatti, in prospettiva degli effetti dell'allargamento dell'UE vengono destinati al settore agricolo 297.740 milioni di euro [indicati di seguito con la sigla meuro] [prezzi 1999] con un livello medio annuale di 42.534 meuro, in crescita a partire proprio dall'anno 2000.

Il che trova conferma nell'osservazione dei bilanci comunitari relativi agli esercizi 2000 e 2001, ove la spesa agricola comunitaria che rappresenta da sola il 42% del bilancio UE ha subito un aumento considerevole nell'ordine del + 7,6% [3.127 meuro].

---

[96] eco-condizionalità degli aiuti diretti cioè possibilità di applicare incentivi o di vincoli di carattere agro-ambientale alle produzioni

[97] Fra i parametri individuati a livello comunitario devono ricordarsi in particolare: la condizione economica, la forza lavoro prestata in azienda e l'ammontare complessivo degli aiuti ricevuti

L'aumento percentuale, così significativo, risulta essere legato anche alle spese riguardanti lo sviluppo rurale ed all'aumento del fabbisogno del settore zootecnico dovuto all'incidenza della crisi dell'encefalopatia spongiforme bovina [BSE] e dell'afta epizootica.

Nel bilancio 2000 gli stanziamenti a favore della PAC sono stati determinati in 40.717 meuro, impegnati per la quasi totalità .

Per quanto riguarda il FEOGA Garanzia la spesa relativa all'anno considerato si è attestata intorno ai 40, 9 miliardi di euro, di cui 4,3 mld di euro destinati specificamente allo sviluppo rurale; mentre per la Sezione Orientamento gli stanziamenti ammontano a circa 380,8 milioni di Euro.[98]

La spesa agricola ha subito una tendenziale contrazione delle azioni di *sviluppo e strutturali* che presentano l'incremento percentuale più contenuto [+2,8%], testimoniando, in tal senso, una stabilizzazione del volume degli aiuti[99].

Ciò è in linea sostanzialmente con la radicale trasformazione che ha subito la Politica Agricola Comune passata a privilegiare la qualità delle produzioni sulla quantità. In tal senso si colloca anche la scelta di assicurare agli agricoltori delle zone svantaggiate aiuti che non abbiano il carattere del mero assistenzialismo ma che rispondano ad una precisa e consapevole esigenza di contrastare fenomeni di spopolamento di quelle aree, nonché di evitare la scomparsa di produzioni tipiche locali.

Nell'analizzare il 2000 occorre tener presente che esso ha rappresentato un anno di transizione fra la vecchia programmazione 1994/99 e la nuova programmazione 2000/06 . Inoltre, per quanto riguarda, specificamente, la sezione Garanzia del FEOGA, occorre tener presente che proprio in tale periodo sono entrate in vigore la maggior parte delle nuove regole di funzionamento delle organizzazioni comuni di mercato, con i conseguenti riflessi finanziari.

In merito all'attuazione data a livello nazionale e regionale della politica strutturale in agricoltura si riassumono, nelle tabelle che seguono, i risultati relativi all'ob.1, con specifico riguardo ai fondi FEOGA destinati alle Regioni in esso

---

[98] cfr. Relazione della Corte dei Conti al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato anno 2000.

[99] Il QCS delle Regioni ob.1, per il periodo 2000-2006, contiene fra i suoi obiettivi : 1) il miglioramento della competitività dei sistemi agricoli ed agro-industriali in un contesto di filiera; 2) il sostegno alla sviluppo dei territori rurali e la valorizzazione delle risorse agricole, ambientali e storico-culturali.

ricomprese, nonché con riferimento all'Ob.5a. In particolare per quest'ultimo occorre evidenziare che non ci sono state sensibili variazioni, come mostra la tabella relativa, dal lato degli impegni nel confronto fra il I ed il II semestre 2000, mentre per quanto concerne i pagamenti deve sottolinearsi in particolare il grosso balzo percentuale registrato con riferimento all'Emilia Romagna [passata dal 37,0% al 101,7%].

TAB 127\REG

OBIETTIVO 1 - FEOGA - PROGRAMMAZIONE 1994/1999 - AVANZAMENTO FINANZIARIO AL 30/09/2001
INTERVENTI PER REGIONE

AMMINISTRAZIONE TITOLARE	INTERVENTI REGIONALI	COSTO TOTALE 1994/1999 (migliaia di euro)	IMPEGNI (migliaia di euro)	PAGAMENTI (migliaia di euro)	INCIDENZA % (impegni/costo)	INCIDENZA % (pagamenti/costo)	INCIDENZA % (pagamenti/impegni)
Abruzzo	pom	189.850,000	190.923,862	175.955,393	100,566	92,681	92,160
Basilicata	pop	426.998,620	557.692,374	431.435,636	130,608	101,039	77,361
Campania	pop	600.913,000	608.956,719	419.133,495	101,339	69,749	68,828
	sg zootecnia	66.470,000	66.449,201	5.086,016	99,969	7,652	7,654
Calabria	pom	508.172,700	579.048,377	476.382,426	113,947	93,744	82,270
Molise	pop	221.488,683	228.283,621	197.426,986	103,068	89,136	86,483
Puglia	pop	673.499,000	668.291,642	529.622,666	99,227	78,637	79,250
Sardegna	pop	644.014,000	688.036,904	554.666,514	106,836	86,126	80,616
Sicilia	pop	739.073,002	754.799,079	561.094,086	102,128	75,919	74,337
TOTALE		**4.070.479,005**	**4.342.481,779**	**3.350.803,218**	**106,682**	**82,320**	**77,163**

FONTE: RGS/IGRUE

TAB 128\REG

OBIETTIVO 1 - FEOGA - PROGRAMMAZIONE 1994/1999 - AVANZAMENTO FINANZIARIO AL 30/09/2001 - INTERVENTI MULTIREGIONALI

AMMINISTRAZIONE TITOLARE	INTERVENTI MULTREGIONALI	COSTO TOTALE 1994/1999 (migliaia di euro)	IMPEGNI (migliaia di euro)	PAGAMENTI (migliaia di euro)	INCIDENZA % (impegni/ costo)	INCIDENZA % (pagamenti/ costo)	INCIDENZA % (pagamenti/ impegni)
Min. per le Politiche Agricole	po att. sostegno servizi agricoltura	231.429,000	231.019,590	161.089,256	99,823	69,606	69,730
	po valorizzazione produzione agricole	102.690,000	102.692,657	42.439,789	100,003	41,328	41,327
	po sostegno prod. Ortofrutticoli	8.226,000	8.175,942	8.175,942	99,391	99,391	100,000
Min. del Tesoro, Bilancio e P.E.	po patti territoriali	36.801,000	36.715,000	15.945,000	99,766	43,328	43,429
Totale		**379.146,000**	**378.603,189**	**227.649,987**	**99,857**	**60,043**	**60,129**

Fonte: RGS/IGRUE

TAB 129\REG

OBIETTIVO 1 - FEOGA - PROGRAMMAZIONE 1994/1999 - AVANZAMENTO FINANZIARIO AL 30 SETTEMBRE 2001

TIPO DI FONDO	AMMINISTRAZIONE TITOLARE	COSTO TOTALE 1994/1999 (migliaia di euro)	IMPEGNI (migliaia di euro)	PAGAMENTI (migliaia di euro)	INCIDENZA % (impegni/ costo)	INCIDENZA % (pagamenti/ costo)	INCIDENZA % (pagamenti/ impegni)
FEOGA	Regione	4.070.479,005	4.342.481,778	3.350.803,220	106,682	82,320	77,163
	Multiregione	379.146,000	378.603,189	227.649,987	99,857	60,043	60,129
Totale		**4.449.625,005**	**4.721.084,967**	**3.578.453,207**	**106,101**	**80,421**	**75,797**

Fonte: RGS/IGRUE

TAB 130\REG

OBIETTIVO 5A - QCS 1994/1999
ATTUAZIONE I° SEMESTRE 2000 E II° SEMESTRE 2000

(in percentuale)

FONDO	INTERVENTI	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti
		al 30/06/2000		Variazioni II Semestre 2000		al 31/12/2000	
FEOGA		102,4	67,7	0,1	9,6	102,5	77,3
	Abruzzo	0,0	0,0	–	–	–	–
	Bolzano	101,8	79,2	0,0	10,4	101,8	89,6
	Emilia Romagna	124,0	37,0	0,1	64,7	124,1	101,7
	Friuli Venezia Giulia	92,9	15,3	-1,1	9,4	91,8	24,7
	Lazio	127,3	15,1	0,0	0,0	127,3	15,1
	Liguria	98,9	38,9	-1,0	23,2	97,9	62,1
	Lombardia	132,9	35,7	-0,1	18,4	132,8	54,1
	Marche	98,9	29,8	0,0	17,0	98,9	46,8
	Piemonte	30,0	13,8	3,4	2,0	33,4	15,8
	Toscana	96,8	31,5	-0,7	21,3	96,1	52,8
	Trento	100,6	62,1	0,1	26,7	100,7	88,8
	Umbria	99,5	32,7	-3,1	19,1	96,4	51,8
	Valle d'Aosta	100,0	57,1	0,0	14,3	100,0	71,4
	Veneto	93,9	74,6	2,0	9,8	95,9	84,4
	Multiregionale Reg. 951/97	117,9	16,3	0,0	19,3	117,9	35,6
	Reg. 1035/72	59,1	58,5	0,0	0,0	59,1	58,5
SFOP	Reg. 950/97 e Dir. 159/72	103,5	90,1	-0,1	1,8	103,4	91,9
	Pesca e Agricoltura	106,5	47,9	1,0	14,2	107,5	62,1
TOTALE		**102,9**	**65,3**	**0,2**	**10,2**	**103,1**	**75,5**

Fonte: RGS/IGRUE

Una novità senza dubbio rilevante è rappresentata dal fatto che la gestione finanziaria degli interventi è integralmente di competenza delle Regioni mentre, sino a tutto l'anno 2000, al Ministero delle Politiche Agricole e Forestali è rimasto il compito di individuare gli interventi specifici e gli obiettivi da raggiungere per lo sviluppo dell'agricoltura e delle aree rurali, competenze destinate tuttavia a restringersi a seguito della riforma del Titolo V° della Costituzione.

Il QCS prevede nel periodo 2000-2006 sette programmi operativi regionali [POR] per le Regioni Ob.1 [100] e le relative misure sono inserite nell'asse 4 "*Sviluppo locale*" ove è prevista una specifica linea di intervento che assorbe circa il 75% delle risorse complessive del FEOGA.

La più cospicua dotazione finanziaria è quella relativa al POR Sicilia, seguita dal POR Campania, mentre le dotazioni meno ingenti riguardano i POR delle Regioni Molise e Basilicata.

Per quanto concerne la programmazione dei PSR nelle Regioni Ob.1 occorre evidenziare che la dotazione finanziaria ad essa riferita è senza dubbio inferiore a quella relativa ai POR.

Per l'area Centro Nord, fuori dell'ob.1, sono stati approvati, fra il mese di giugno e la fine dell'anno 2000, i Piani di sviluppo rurale delle Regioni: Emilia Romagna, Lazio, Umbria, Abruzzo, Lombardia, Toscana, Liguria e Valle d'Aosta nonché delle Province Autonome di Trento e Bolzano. Nella predisposizione dei suddetti piani le Regioni hanno tenuto presente il vincolo principale imposto alle misure agro-ambientali dalla Commissione Europea, destinando il 45% del totale delle risorse a misure di carattere ambientale.[101]

Le risorse FEOGA destinate alle suddette Regioni ammontano a circa 383 meuro per ognuno degli anni relativi al periodo considerato [2000-2006].

Per quanto concerne l'iniziativa LEADER +,alla quale si è già fatto cenno, essa si avvale di una dotazione finanziaria di 267 milioni di euro, a valere sui fondi FEOGA Orientamento. Le risorse comunitarie destinate alla suddetta iniziativa, oltre ad essere ripartite fra le Regioni e le Province Autonome, sulla base di quanto concertato fra il Mipaf e la Conferenza Stato- Regioni, sono state in parte [5,44 Meuro] destinate allo

---

[100] Regioni Ob.1 sono: Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia e Sardegna

[101] Le risorse FEOGA desinate alle suddette Regioni sono pari circa a 383 milioni di euro per il periodo 2000-2006 .

stesso Ministero delle Politiche Agricole, in applicazione di quanto previsto dalla citata Comunicazione della Commissione Europea del 14.04.2000, per il finanziamento di una rete nazionale [Rete nazionale LEADER +] finalizzata[102], in particolare a: favorire lo scambio di know how fra tutti i territori beneficiari dell'iniziativa; stimolare la cooperazione fra Regioni ; accrescere il bagaglio di informazioni in materia di sviluppo rurale[103].

6.3 Politica agricola nazionale

La politica agricola nazionale è stata caratterizzata da una duplice azione a livello pubblico centrale, consistente da una parte nel proseguimento del processo di devoluzione alle Regioni delle funzioni già svolte dallo Stato e, dall'altra, nell'attività afferente la programmazione della politica agricola nazionale, anche sulla base delle previsioni contenute nella legge 23 dicembre 1999 n.499 in materia di "Razionalizzazione degli interventi nei settori agricolo, agro-alimentare, agro-industriale e forestale".

Particolare rilievo ha avuto l'attività posta in essere per fronteggiare alcune emergenze verificatesi nel corso dell'anno relative alla crisi BSE, alla crisi del comparto agrumicolo ed agli effetti prodotti dall'aumento del costo dei carburanti.

Meritano un cenno, seppur rapido, le fondamentali novità introdotte dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n.3, recante modifiche al titolo V della Costituzione che ha determinato, fra le altre cose, il rovesciamento del criterio del riparto delle materie e delle competenze fra Stato e Regioni.

L'agricoltura, nel testo novellato, non essendo indicata né fra le competenze statuali né fra quelle concorrenti rientra nella potestà legislativa esclusiva delle Regioni.

Non deve dimenticarsi, tuttavia, che la materia agricola, pur se di competenza esclusiva regionale, è destinata necessariamente ad intersecarsi con altri settori che

---

[102] La definizione degli obiettivi globali della creazione della rete LEADER + discende dagli obiettivi generali della medesima iniziativa comunitaria e dai nodi problematici del LEADER in Italia che risultano connessi alla scarsa diffusione della programmazione dal basso, a carenze nella programmazione integrata, a ritardi e rigidità nelle procedure di attuazione regionali.

[103] In Italia una rete nazionale per lo sviluppo rurale LEADER II era stata approvata con decisione della Commissione europea n.C96/3785 del 9.12.1996 il cui programma risultava articolato essenzialmente in due principali attività: la diffusione delle informazioni e delle azioni innovative nel quadro dei piani di azione locali [PAL] e la realizzazione di iniziative di animazione nei confronti di Gruppi di Azione Locale [GAL].

attengono a livelli diversi di competenze istituzionali, quali, ad esempio, la tutela dell'ambiente che rientra fra le competenze dello Stato e l'alimentazione che appartiene alla legislazione di tipo concorrente o ripartito fra Stato e Regioni.

La *legge di Orientamento in agricoltura*, rappresenta altra novità di rilievo nell'orizzonte normativo nazionale; si deve ricordare che essa trae origine dalla delega al Governo, contenuta nel capo II° della legge 5 marzo 2001, n. 57, collegata [fuori sessione] alla manovra di finanza pubblica per il 2000, finalizzata alla modernizzazione nei settori: agricoltura, foreste, pesca ed acquacoltura.

In ossequio alle finalità della suddetta delega[104] sono stati adottati tre decreti legislativi nel maggio del 2001, il primo dei quali in materia di agricoltura e gli altri due rispettivamente in materia di pesca e di foreste che costituiscono nel loro insieme la succitata *Legge di Orientamento,* finalizzata a creare una saldatura tra valorizzazione della qualità e tipicità dei prodotti agricoli, anche e soprattutto, tenendo presenti le esigenze di tutela dei consumatori, nonché le istanze di incremento della competitività delle imprese nazionali.

Due sono gli aspetti meritevoli di segnalazione: a) l'esigenza di garantire la multifunzionalità delle imprese agricole[105]; b) la possibilità di definire in termini normativi la tracciabilità dei prodotti agricoli, questione che, alla luce della diffusione del morbo della BSE, assume una particolare importanza. [106].

---

[104] L'art.7 della L.n.57/01 prevede le finalità, in coerenza con i dettami della PAC, perseguibili da parte dei decreti attuativi della delega ed in particolare:
promozione, anche attraverso lo strumento della concertazione, dello sviluppo economico e sociale dell'agricoltura ;
privilegiare le iniziative dell'imprenditoria locale per favorire lo sviluppo dell'ambiente rurale e delle risorse marine;
ammodernamento delle strutture produttive agricole,forestali e della pesca;
garantire la tutela della salute del consumatore nel rispetto del principio di precauzione;
garantire un costante miglioramento della qualità valorizzando le peculiarità dei prodotti ed il rapporto fra prodotto e territorio nonché la tutela della tradizione alimentari e la presenza nei mercati internazionali;
favorire l'insediamento e la permanenza dei giovani.

[105] I principi e criteri direttivi definiscono un quadro di riferimento basato su: la diffusione dell'innovazione tecnologica; la conservazione dell'unità aziendale; l'integrazione dell'attività agricola con altre attività [cosiddetta agricoltura multifunzionale]; una sempre maggiore integrazione delle attività agro-alimentari; le azioni di tutela e valorizzazione dei prodotti tipici, anche con il sostegno dei distretti agro-alimentari; l'internazionalizzazione delle imprese agricole ed agro-alimentari e delle loro strategie commerciali; l'incentivazione dell'imprenditoria giovanile; il coordinamento dei mezzi finanziari disponibili per l'attività di promozione e semplificazione delle norme e delle procedure dell'attività amministrativa in agricoltura.

[106] E' prevista l'istituzione di una Agenzia per la sicurezza alimentare che dovrà operare in sinergia con la costituenda Agenzia Comunitaria

Il d.lgs.18/05/01 n.228, attuativo della delega in materia di agricoltura, propone una definizione di imprenditore agricolo nuova [art.1] che sostituisce quella contenuta nell'articolo 2135 del codice civile del 1942[107] ed estende l'ambito delle attività agricole a ricomprendere anche quelle dirette alla lavorazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione dei prodotti agricoli .

Il d.lgs.n.226/01, attuativo della delega in materia di pesca ed acquacoltura, prevede l'equiparazione ai fini fiscali e previdenziali fra imprenditore ittico ed imprenditore agricolo. L'ultimo dei tre decreti legislativi, che come detto, rappresentano nel loro insieme la cosiddetta Legge di Orientamento in Agricoltura è il d.lgs.n.227/2001 in materia forestale.

Va ricordata infine la legge n.122/2001, recante disposizioni modificative ed integrative della disciplina dei settori agricolo e forestale, in forza della quale sono state assegnate per il quadriennio 2000-2003 risorse per un ammontare complessivo di 2.302 milioni di lire [pari a 1,188 meuro].

Si rammenta, infine, che con il decreto legislativo 15 giungo 2000 n.188 sono state apportate modifiche al d.lgs.n.165/99, istitutivo dell'AGEA [Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura ex AIMA]. Tra le modifiche più significative si ritiene opportuno segnalare l'istituzione di un apposito Comitato preposto all'esercizio delle funzioni di organismo pagatore[108]. In particolare, nello statuto dell'AGEA, approvato con decreto del Ministro delle Politiche Agricole del 28 settembre 2000, viene prevista l'esistenza di due distinti organismi dei quali: uno di coordinamento, direttamente

---

[107] "E' imprenditore agricolo chi esercita una delle seguenti attività: coltivazione del fondo, silvicoltura, allevamento di animali e attività connesse.
Per coltivazione del fondo, per silvicoltura e per allevamento di animali si intendono le attività dirette alla cura ed allo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso, di carattere vegetale o animale, che utilizzano o possono utilizzare il fondo, il bosco o le acque dolci, salmastre o marine.
Si intendono comunque connesse le attività, esercitate dal medesimo imprenditore agricolo, dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione che abbiano ad oggetto prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo o del bosco o dall'allevamento di animali, nonché le attività dirette alla fornitura di beni o servizi mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata, ivi comprese le attività di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale, ovvero di ricezione ed ospitalità come definite dalla legge".
2.Si considerano imprenditori agricoli le cooperative di imprenditori agricoli ed i loro consorzi quando utilizzano per lo svolgimento delle attività di cui all'articolo 2135 del codice civile, come sostituito dal comma 1 del presente articolo, prevalentemente prodotti dei soci, ovvero forniscono prevalentemente ai soci beni e servizi diretti alla cura ed allo sviluppo del ciclo biologico.

[108] la funzione di organismo pagatore è passata all'AGEA che è subentrata, a far data dal 16 ottobre 2000, in tutti i rapporti attivi e passivi già facenti capo all'AIMA [in liquidazione].

responsabile nei confronti dell'UE dei pagamenti effettuati dall'AGEA e dagli altri organismi pagatori; l'altro avente il compito precipuo di erogare gli aiuti, i premi e gli interventi previsti dalla vigente normativa comunitaria "non attribuiti ad altri organismi pagatori".[109]

6.4 Il quadro finanziario nazionale

La legge finanziaria 2001 [L.n.338/2000] contiene la ripartizione dei tradizionali finanziamenti per i settori: agricolo, forestale e della pesca[110].

Le principali disposizioni, contenute nella legge finanziaria 2001, riguardanti la materia fiscale e comportanti riflessi diretti sul settore agricolo riguardano: la proroga a tutto il 2001 del regime speciale agricolo per l'IVA; la modifica alla legge n. 441/98 sull'imprenditoria giovanile in agricoltura, con la previsione di un'estensione a tutti i

---

[109] Cfr: Relazione della Corte dei conti al Parlamento sul rendiconto Generale dello Stato -anno 2000- .parte relativa al *Ministero delle Politiche Agricole e Forestali.*

[110] Fra gli interventi più importanti nel settore agricoltura previsti nella legge finanziaria 2001 possono ricordarsi quelli di seguito elencati:
interventi [concorso al pagamento degli interessi sui mutui] per la ristrutturazione delle imprese agricole [Comunicazione della Commissione Europea 97/C283/02] in difficoltà a causa dei danni subiti per calamità naturali, eventi eccezionali o gravi crisi di mercato;
azioni di promozione dell'agricoltura di qualità ed eco-compatibile, attuate attraverso l'istituzione del contributo annuale per la sicurezza alimentare e di un apposito fondo per lo sviluppo dell'agricoltura biologica e di qualità, da ripartirsi ogni anno entro il 31 dicembre, con apposito decreto del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali.
garanzie a favore delle cooperative agricole per le quali è stata autorizzata la spesa di 230 miliardi di lire [pari a 118,785 meuro];
interventi strutturali e di prevenzione negli allevamenti degli ovini colpiti dal morbo della lingua blu, per i quali sono stati stanziati 15 miliardi di lire [pari a 7,746 meuro] per il 2001 e 20 miliardi di lire [pari a 10,329 meuro] per gli anni 2002 e 2003;
interventi strutturali e di prevenzione per gli allevamenti colpiti da encefalopatia spongiforme bovina, per i quali sono stati stanziati 10 miliardi [pari a 5,164 meuro] per l'anno 2001 e 20 miliardi di lire [pari a 10,329 meuro] per gli anni 2002 e 2003,;
interventi strutturali e di prevenzione per impianti avicoli colpiti dall'influenza aviaria per i quali sono stati stanziati: 20 miliardi di lire [pari a 10,329 meuro] per l'anno 2001, 30 miliardi di lire [pari a 15,493 meuro] per gli anni 2002 e 2003;
interventi per fronteggiare gli eventi eccezionali conseguenti alla crisi del mercato degli agrumi per i quali sono stati stanziati: 6 miliardi [pari a 3,098 meuro] per l'anno 2001 e 25 miliardi di lire[pari a 12,911 meuro] per gli anni 2002 e 2003;
interventi strutturali per gli impianti viticoli colpiti da flavescenza dorata per i quali sono stati stanziati: 20 miliardi di lire [pari a 10,329 meuro] per l'anno 2001 e 25 miliardi di lire [pari a 12,911 meuro] per gli anni 2002 e 2003;
interventi strutturali per gli impianti frutticoli colpiti dal virus sharka per i quali sono stati stanziati: 5 miliardi di lire [pari a 2,582 meuro] per gli anni 2001, 2002 e 2003;
sussidi al reddito dei lavoratori dipendenti da consorzi agrari per i quali sono stati stanziati: 30 miliardi di lire [pari a 15,493 meuro].

beni costituenti l'azienda, oltre che ai fondi rustici, dell'esenzione dall'imposta sulle successioni e donazioni, dalle imposte catastali e dall'INVIM[111] .

Nel corso dell'anno 2000 sono proseguite le azioni finalizzate ad estendere l'applicazione degli strumenti della programmazione negoziata anche ai settori dell'agricoltura e della pesca, attraverso l'attivazione di Patti territoriali specializzati . [112] A tale riguardo la delibera CIPE 15 febbraio 2000 ha disposto uno specifico stanziamento di lire 1.000 miliardi [pari a 516,456 meuro], dei quali: 500 miliardi di lire [pari a 258,228 meuro] destinati ai patti territoriali approvati con la suddetta delibera. Lo strumento dei patti territoriali in agricoltura ha trovato ampia e proficua utilizzazione tanto da determinare, in sede di finanziaria 2001, un incremento delle risorse ad essi destinate.[113]

La legge 27 marzo 2001n.122 recante " Disposizioni modificative ed integrative della normativa che disciplina il settore agricolo e forestale " ha visto confluire nel suo ambito norme provenienti da molteplici disegni di legge ed ha previsto una serie di finanziamenti per il settore, distribuiti nel quadriennio 2000-2003, per un totale di 2.299,1 miliardi di lire [pari a 1.187,386 meuro].

Per concludere la parte di esposizione relativa al quadro nazionale di riferimento occorre ricordare che, nel corso dell'anno 2000 sono stati adottati due provvedimenti con carattere di urgenza, finalizzati a fronteggiare l'emergenza causata dalla diffusione del morbo della BSE: il decreto n.335/2000, convertito in L.n.3/2001 ed il decreto n. 1/2001, convertito in L.n. 49/2001.

---

[111] Agevolazioni fiscali sono state disposte anche a favore dei lavoratori agricoli operanti in zone montane ed, in particolare, viene prevista la possibilità per i coltivatori diretti, singoli o associati, di assumere, in appalto da enti pubblici o privati, lavori di sistemazione e manutenzione del territorio montano [forestazione, costruzione di piste forestali, arginatura e sistemazione idraulica ecc...]. Nella stessa L.n.338/2000 sono contenute, inoltre, disposizioni riguardanti: le emergenze e le calamità naturali, l'agricoltura eco-compatibile, i patti territoriali[111] ed il trasferimento di fondi in attuazione del federalismo fiscale.[111]

[112] La previsione dei patti territoriali in agricoltura è contenuta all'art.10 del d.lgs.n.173/98 ed è stata resa operativa dalla delibera CIPE 11 novembre 1998 e dal D.I Tesoro-Agricoltura 1 dicembre 1999

[113] Da stime tratte dall'annuario INEA dell'agricoltura italiana 2000 risulta che a fronte dei novantuno patti territoriali per i quali si è conclusa l'istruttoria in modo positivo, si registrano ben 4.974 iniziative imprenditoriali delle quali il 74% circa nelle Regioni obiettivo 1 con investimenti previsti per circa 3.751 miliardi di lire pari ad € 1.937.229.828,48

6.5. I programmi interregionali

La legge 23 dicembre 1999 n.499, in materia di "Razionalizzazione degli interventi nei settori agricolo, alimentare, agroindustriale e forestale" prevede, tra l'altro, che anche i programmi interregionali e le azioni comuni multiregionali vengano ricompresi nell'ambito del "Documento programmatico agroalimentare, agroindustriale e forestale [DPAAF]"[114] [di cui all'articolo 2, comma 5 della stessa legge],.

Un primo ciclo triennale [1996-98] di programmi interregionali è stato finanziato con leggi annuali [le leggi rispettivamente n.578/96, n.135/97 e n.423/98[115]], sulla base di quanto previsto dalla legge n.549/95 che individua quale fonte da utilizzare per i suddetti interventi, la quota parte delle risorse derivanti dal federalismo fiscale attuato in agricoltura, [pari a lire 1130 miliardi ed a 583,596 milioni di euro] e fa rinvio, per il resto, ad apposita legge di programmazione economica. Tale provvedimento normativo è intervenuto, di fatto, solo quattro anni più tardi con l'adozione della legge 23 dicembre 1999 n.499.

All'indomani della conclusione della prima fase di interventi interregionali, relativi al triennio 1996-98,[116] a fronte di una generale volontà dimostrata da parte delle Regioni di proseguire nell'esperienza in tal senso avviata, sono stati assegnati ai nuovi programmi interregionali gli ulteriori importi stanziati specificamente in forza della legge n.499/99 per il triennio 2000-2002, e che ammontano complessivamente a 301,3 miliardi di lire [pari a 155,608 meuro], la cui destinazione dovrebbe essere definita in apposito documento di programmazione economico-finanziaria [DPAAF].

Alla base della scelta di proseguire nel percorso dei programmi interregionali si trovano diversi ordini di ragioni: da una parte l'opportunità di non interrompere la continuità di un'azione che necessita per sua stessa natura di una lunga e complessa fase di rodaggio; dall'altra il riconoscimento effettivo della bontà dei risultati raggiunti

---

[114] Il DPAAF, relativo al triennio 2001-2003, è stato approvato dal CIPE con delib.n.72/2001 in data 3 maggio 2001 sulla base della proposta formulata dal Ministero delle Politiche Agricole e concernente le linee di indirizzo e coordinamento programmatico agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale . Il DPAAF a partire dal 2002 deve essere presentato dal Mipaf al CIPE entro 60 giorni dall'approvazione del DPEF.Lo stesso Ministero ha anche il compito di formulare una relazione a consuntivo sull'attuazione delle politiche previste dal DPAAF con indicazione dello stato di realizzazione dei programmi, dei risultati conseguiti e dei fondi spesi per settori di intervento nonché in merito alle problematiche emerse nel corso dell'attuazione.

[115] Con le suddette tre leggi annuali sono stati destinati alla realizzazione dei programmi interregionali complessivi 349 miliardi di lire pari ad € 180.243.457,78

[116] cfr.Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni a statuto ordinario anno 1998 e stime 1999

e della validità degli strumenti adoperati, con particolare riferimento a quello della concertazione fra i diversi soggetti istituzionali interessati .

I programmi interregionali, previsti per il ciclo 2000/2002 [117]riguardano i settori di seguito elencati: 1) assistenza tecnica al settore zootecnico; 2) agricoltura di qualità; 3) sostegni al settore floricolo; 4) comunicazione ed educazione alimentare; 5) sostegni alle statistiche agricole; 6) sviluppo rurale; 7) azioni di supporto; 8) ricerca e sperimentazione.

Gli otto "nuovi" programmi sopramenzionati prevedono *in toto* o per alcune azioni il coofinanzimento da parte delle Regioni e, in particolare, per gli ultimi due elencati [azioni di supporto e ricerca e sperimentazione] si prevede che le Regioni interessate intervengano coofinanziando almeno il 30% degli interventi programmati[118].

La partecipazione a questa forma di programmazione è aperta anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province Autonome, con l'intento di valorizzare il livello di autonomia fiscale in senso federalista raggiunto da queste ultime.

Rispetto al primo ciclo di programmi interregionali, su proposta delle stesse Regioni, è stata introdotta un'importante innovazione in merito alla modalità di ripartizione delle risorse basata su un coefficiente unico, valido per tutti i tipi di interventi e derivato da PLV [produzione lorda vendibile] e numero di aziende.

Le Regioni sono tenute a comunicare formalmente al Mipaf, che funge da centro di coordinamento, sia i programmi ai quali intendono partecipare e le azioni che intendono realizzare, sia la quota di cofinanziamento regionale che intendono destinare ad un determinato programma, a fronte della quota di finanziamento statale che risulta allo stesso attribuita .

L'attuale sede decisionale è la Conferenza Stato-Regioni, ma, in una prima fase applicativa, l'assegnazione delle risorse ai programmi è stata basata prevalentemente su un criterio di impegno programmatico, sottoponibile ad eventuali successive modifiche da parte delle stesse Regioni.

---

[117] Per il carattere di interregionalità si è assunto il limite minimo di tre Regioni, ma per ciascuno dei programmi si è in realtà riscontrato un livello di adesione superiore

[118] Per quanto concerne il coofinanziamento si osserva che esso non riguarda tutte le azioni e i programmi; in particolare non è previsto quando per una data misura si riscontri l'interesse di tutte le Regioni e quando, come recita il DPAAF, " si ritiene che lo stesso sia assicurato comunque attraverso le altre azioni realizzate dalle Regioni".

La nuova procedura prevede che la decisione sulla quota di cofinaziamento statale da assegnare ai singoli programmi intervenga solamente una volta che siano state acquisite tutte le informazioni dianzi ricordate e relative alla quota di cofinanziamento regionale. In estrema sintesi, la nuova procedura prevede: a) l'individuazione della quota di cofinanziamento statale spettante a ciascuna Regione o Provincia Autonoma; b) la definizione della quota da assegnare a ciascun programma, sulla base dei dati forniti da tutte le Regioni in merito alla quota di cofinanziamento, di impegni ecc...; c) il trasferimento della quota statale alle Regioni.

I fondi recati dall'art.3 della legge 499/99, allo scopo di assicurare alle Regioni le risorse finanziarie necessarie per lo svolgimento delle funzioni loro conferite dal d.lgs.n.143/97, ammontano per gli anni 2000 e 2001 a 540,7 miliardi di lire [pari a 279,248 meuro] da convogliare nell'apposito fondo del Ministero del Tesoro che viene successivamente ripartito fra le Regioni con decreto dello stesso Ministero, sulla base dei criteri fissati dalla Conferenza Stato-Regioni e Province Autonome [v. parte II, parag.4].

I programmi interregionali con le loro caratteristiche di complementarietà e raccordo tra le programmazioni comunitaria, quella regionale e quella nazionale rappresentano la possibilità per il sistema agricolo regionale di beneficiare di risorse aggiuntive. Anche se non deve sottovalutarsi la circostanza che non tutte le Regioni siano in grado di reperire all'interno dei propri bilanci risorse da destinare specificamente al cofinanziamento dei programmi in parola e che esistano fra le diverse realtà regionali differenze operative tali per cui le Regioni più efficienti, in tal senso, possano beneficiare di un maggior flusso di risorse di questo tipo.

6.6. Politica agricola regionale

Per quanto concerne l'attività di produzione normativa regionale, questa è stata rivolta, come già detto nel precedente referto[119], a dare attuazione al decreto legislativo 4 giugno 1997 n.143 ed al decreto legislativo 31 marzo 1998 n.112, inseriti entrambi nel più ampio disegno di trasferimento, in senso federalista, di funzioni e compiti in materia di agricoltura.

---

[119] Cfr.*Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni a statuto ordinario* anno 1999 e stime 2000 Parte III par.4.

Invero, le Regioni sono state impegnate nella riorganizzazione della materia agricola alla luce del nuovo assetto distributivo delle competenze istituzionali, mentre è stato avviato il processo di trasferimento delle competenze dalla Regione ai diversi livelli di governo locale.

La riorganizzazione, a livello locale, delle competenze in materia di agricoltura ha coinvolto anche la disciplina degli organismi pagatori regionali che, in attuazione del già citato d.lgs.n.165/1999, sono stati istituiti, per citarne alcuni, dalla Regione Emilia Romagna [L.R.23/07/01n.21 istitutiva dell'AGREA], dalla Regione Basilicata [L.R. 1/03/01 n.15 istitutiva dell'ARBEA] e dalla Regione Toscana [ARTEA].

Alcuni settori hanno visto impegnate le Regioni in un'attività di produzione normativa concomitante, in particolare, si segnalano: l'assetto del territorio e la difesa suolo; la valorizzazione delle produzioni tipiche e biologiche l'agriturismo e la tutela del consumatore; la programmazione dello sviluppo agricolo; il sostegno alle aziende; gli interventi a favore dell'associazionismo e della cooperazione; il sistema fieristico e la promozione commerciale.

6.7. Analisi della spesa regionale in agricoltura

La gestione finanziaria del settore agricolo è rappresentata nella seguente tabella con riferimento ai dati di consuntivo delle Regioni a statuto ordinario, riepilogati per il periodo comprensivo degli esercizi dal 1996 al 2000 e sulla base degli indicatori finanziari costruiti con riferimento ai residui iniziali, agli stanziamenti definitivi di competenza, agli impegni ed ai pagamenti di cassa.

TAB 131/REG

SETTORE AGRICOLTURA
ANNI 1996 - 2000

(in miliardi)

RESIDUI INIZIALI

REGIONI	1996		1997		1998		1999		2000	
	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	288	9,39	451	11,94	322	9,18	343	9,51	343	9,76
LOMBARDIA	245	7,99	345	9,13	394	11,23	392	10,87	277	7,88
VENETO	136	4,44	171	4,53	136	3,88	124	3,44	119	3,38
LIGURIA	43	1,40	34	0,90	53	1,51	102	2,83	90	2,56
E. ROMAGNA	232	7,57	225	5,96	245	6,98	289	8,02	327	9,30
TOSCANA	107	3,49	185	4,90	172	4,90	177	4,91	184	5,23
UMBRIA	43	1,40	58	1,54	81	2,31	97	2,69	210	5,97
MARCHE	33	1,08	102	2,70	102	2,91	156	4,33	209	5,94
LAZIO	159	5,19	92	2,44	87	2,48	100	2,77	89	2,53
ABRUZZO	212	6,91	312	8,26	204	5,82	89	2,47	89	2,53
MOLISE	73	2,38	108	2,86	56	1,60	63	1,75	53	1,51
CAMPANIA	137	4,47	169	4,47	137	3,91	137	3,80	137	3,90
PUGLIA	994	32,42	1.070	28,32	967	27,57	866	24,02	585	16,64
BASILICATA	263	8,58	217	5,74	260	7,41	411	11,40	436	12,40
CALABRIA	101	3,29	239	6,33	292	8,32	259	7,18	368	10,47
TOTALE (Y)	3.066	100,00	3.778	100,00	3.508	100,00	3.605	100,00	3.516	100,00
STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA										
PIEMONTE	843	13,18	786	13,23	882	14,92	650	11,76	650	13,06
LOMBARDIA	701	10,96	766	12,89	736	12,45	604	10,93	663	13,32
VENETO	307	4,80	242	4,07	264	4,47	278	5,03	437	8,78
LIGURIA	73	1,14	78	1,31	94	1,59	102	1,85	93	1,87
E. ROMAGNA	622	9,72	643	10,82	682	11,54	599	10,84	446	8,96
TOSCANA	528	8,26	351	5,91	397	6,72	403	7,29	262	5,26
UMBRIA	230	3,60	245	4,12	287	4,85	327	5,92	150	3,01
MARCHE	191	2,99	214	3,60	214	3,62	231	4,18	231	4,64
LAZIO	231	3,61	314	5,29	340	5,75	328	5,93	574	11,53
ABRUZZO	325	5,08	233	3,92	268	4,53	394	7,13	332	6,67
MOLISE	118	1,84	69	1,16	80	1,35	63	1,14	71	1,43
CAMPANIA	628	9,82	347	5,84	385	6,51	411	7,44	411	8,26
PUGLIA	546	8,54	602	10,13	276	4,67	262	4,74	232	4,66
BASILICATA	413	6,46	452	7,61	452	7,65	303	5,48	159	3,19
CALABRIA	640	10,01	599	10,08	555	9,39	572	10,35	266	5,34
TOTALE (Y)	6.396	100,00	5.941	100,00	5.912	100,00	5.527	100,00	4.977	100,00
IMPEGNI										
PIEMONTE	465	13,18	351	10,79	396	10,76	352	9,51	352	12,51
LOMBARDIA	412	11,68	492	15,12	417	11,33	350	9,45	340	12,08
VENETO	278	7,88	217	6,67	230	6,25	221	5,97	341	12,12
LIGURIA	53	1,50	56	1,72	85	2,31	83	2,24	108	3,84
E. ROMAGNA	341	9,67	295	9,07	447	12,15	420	11,35	247	8,78
TOSCANA	407	11,54	246	7,56	351	9,54	388	10,48	196	6,97
UMBRIA	97	2,75	99	3,04	111	3,02	234	6,32	45	1,60
MARCHE	113	3,20	172	5,29	172	4,67	152	4,11	152	5,40
LAZIO	138	3,91	174	5,35	194	5,27	212	5,73	222	7,89
ABRUZZO	121	3,43	125	3,84	102	2,77	152	4,11	99	3,52
MOLISE	113	3,20	64	1,97	76	2,07	59	1,59	68	2,42
CAMPANIA	219	6,21	165	5,07	247	6,71	225	6,08	225	8,00
PUGLIA	235	6,66	192	5,90	151	4,10	166	4,48	133	4,73
BASILICATA	186	5,27	271	8,33	389	10,57	270	7,29	159	5,65
CALABRIA	349	9,90	335	10,30	312	8,48	418	11,29	127	4,51
TOTALE (Y)	3.527	100,00	3.254	100,00	3.680	100,00	3.702	100,00	2.814	100,00
PAGAMENTI DI CASSA										
PIEMONTE	286	10,14	305	11,30	283	9,83	273	9,20	273	9,51
LOMBARDIA	285	10,10	319	11,82	358	12,44	366	12,34	464	16,16
VENETO	214	7,59	232	8,60	214	7,44	206	6,94	252	8,78
LIGURIA	55	1,95	27	1,00	34	1,18	93	3,13	64	2,23
E. ROMAGNA	286	10,14	235	8,71	350	12,16	328	11,05	275	9,58
TOSCANA	316	11,20	243	9,00	339	11,78	370	12,47	209	7,28
UMBRIA	69	2,45	70	2,59	83	2,88	97	3,27	117	4,08
MARCHE	59	2,09	75	2,78	75	2,61	111	3,74	111	3,87
LAZIO	138	4,89	124	4,59	128	4,45	146	4,92	197	6,86
ABRUZZO	106	3,76	49	1,82	127	4,41	122	4,11	120	4,18
MOLISE	48	1,70	64	2,37	39	1,36	35	1,18	36	1,25
CAMPANIA	162	5,74	181	6,71	84	2,92	48	1,62	48	1,67
PUGLIA	407	14,43	294	10,89	254	8,83	283	9,54	213	7,42
BASILICATA	207	7,34	213	7,89	231	8,03	232	7,82	219	7,63
CALABRIA	183	6,49	268	9,93	279	9,69	257	8,66	273	9,51
TOTALE (Y)	2.821	100,00	2.699	100,00	2.878	100,00	2.967	100,00	2.871	100,00

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto (anni vari). Per la Campania in mancanza del dato 2000 è stato riportato il dato 1999 per stanziamenti, impegni e pagamenti.

Dalla suesposta tabella può rilevarsi che nell'anno 2000 la spesa globale stanziata dalle Regioni in agricoltura ammonta a 5.118 miliardi di lire [pari a 2.643,226 meuro] mentre gli impegni consistono in 3.006 miliardi di lire [pari a 1.552,469 meuro] ed i pagamenti di cassa ammontano a complessivi 3.032 miliardi di lire [pari a 1.565,897meuro] corrispondenti al 34,86% della massa spendibile [competenza + residui].

Dal raffronto fra le Regioni esaminate risulta che, in termini programmatici, Piemonte e Lombardia sono le due Regioni del Nord Italia che destinano la percentuale più alta, sul totale, di stanziamenti relativi al settore considerato, mentre nella area del Centro Italia le due Regioni con le percentuali più elevate sono Lazio e Toscana ed, infine, per quanto riguarda il Sud c'è da segnalare la Campania. Anche in termini di risultati gestionali si possono formulare le stesse osservazioni dal momento che le percentuali indicate per gli stanziamenti si ritrovano confermate anche per impegni e pagamenti di cassa.

La tabella nella pagina successiva espone per lo stesso periodo di riferimento, esercizi 1996/2000, la situazione della gestione finanziaria regionale del settore riguardato alla luce degli indicatori relativi alla capacità di spesa ed alla capacità di impegno, espressi per valori medi riferiti alle Regioni del Nord, del Centro e del Sud Italia. Entrambi i fattori, ovvero capacità di spesa e capacità di impegno, ribadiscono risultati già evidenziati nelle relazioni degli anni precedenti. In particolare, la capacità di spesa che si ottiene dal raffronto fra pagamenti e massa spendibile è lievemente cresciuta nel suo valore medio nazionale, passando dal 32,49% al 33,80 %.

I dati disarticolati nelle medie regionali evidenziano che le Regioni del Nord e quelle del Centro si mantengono allineate con la media nazionale, se non al di sopra di essa, fatta eccezione per il Piemonte, le Marche e l'Umbria, mentre le Regioni del Sud Italia si collocano, come capacità di spesa, tutte al di sotto della media nazionale, eccezion fatta per Basilicata e Calabria. Per quanto concerne la capacità di impegno che si ottiene dal rapporto fra impegni e stanziamenti di competenza e che riflette, sostanzialmente, la capacità di tradurre in obbligazioni giuridiche le previsioni di bilancio e considerandosi, quindi, un indicatore di *performance* della capacità regionale di tradurre in attività gestionali la programmazione finanziaria occorre segnalare quanto segue. La media nazionale è passata dal 66,98% dell'anno 1999 al 56,54% del 2000, con un lieve peggioramento che si manifesta più marcato con riferimento alla media delle Regioni del Centro Italia dove si passa dal 76,49% del 1999 al 50,53% del 2000

TAB 132/REG

REGIONI
SETTORE AGRICOLTURA
INDICATORI FINANZIARI
ANNI 1996 - 2000

(in percentuale)

REGIONI	CAPACITA' DI SPESA P / Ms						VELOCITA' DI CASSA P / (Rpi + I)*100						CAPACITA' D'IMPEGNO I / Sco					
	1996	1997	1998	1999	2000	MEDIA 96/00	1996	1997	1998	1999	2000	MEDIA 96/00	1996	1997	1998	1999	2000	MEDIA 96/00
PIEMONTE	25,29	24,66	23,50	27,49	27,49	25,55	37,98	38,03	39,42	39,28	39,28	38,77	55,16	44,66	44,90	54,15	54,15	50,28
LOMBARDIA	30,13	28,71	31,68	36,75	49,36	34,98	43,38	38,11	44,14	49,33	75,20	48,91	58,77	64,23	56,66	57,95	51,28	57,95
VENETO	48,31	56,17	53,50	51,24	45,32	50,50	51,69	59,79	58,47	59,71	54,78	56,66	90,55	89,67	87,12	79,50	78,03	84,23
LIGURIA	47,41	24,11	23,13	45,59	34,97	35,83	57,29	30,00	24,64	50,27	32,32	38,61	72,60	71,79	90,43	81,37	116,13	87,50
E. ROMAGNA	33,49	27,07	37,76	36,94	35,58	34,20	49,91	45,19	50,58	46,26	47,91	48,04	54,82	45,88	65,54	70,12	55,38	58,49
NORD (MEDIA)	**32,26**	**29,89**	**32,54**	**36,35**	**38,55**	**33,82**	**45,17**	**42,40**	**45,47**	**47,31**	**52,20**	**46,48**	**60,84**	**56,10**	**59,26**	**63,86**	**60,64**	**60,04**
TOSCANA	49,76	45,34	59,58	63,79	46,86	53,40	61,48	56,38	64,82	65,49	55,00	61,21	77,08	70,09	88,41	96,28	74,81	81,81
UMBRIA	25,27	23,10	22,55	22,88	32,50	25,23	49,29	44,59	43,23	29,31	45,88	40,56	42,17	40,41	38,68	71,56	30,00	47,30
MARCHE	26,34	23,73	23,73	28,68	25,23	25,61	40,41	27,37	27,37	36,04	30,75	31,62	59,16	80,37	80,37	65,80	65,80	70,40
LAZIO	35,38	30,54	29,98	34,11	29,71	31,68	46,46	46,62	45,55	46,79	63,34	49,97	59,74	55,41	57,06	64,63	38,68	52,60
CENTRO (MEDIA)	**38,24**	**32,80**	**37,20**	**39,80**	**33,21**	**36,24**	**53,05**	**45,39**	**49,21**	**47,76**	**48,51**	**48,70**	**63,98**	**61,48**	**66,88**	**76,49**	**50,53**	**64,07**
ABRUZZO	19,74	8,99	26,91	25,26	28,50	21,32	31,83	11,21	41,50	50,62	63,83	34,82	37,23	53,65	38,06	38,58	29,82	38,60
MOLISE	25,13	36,16	28,68	27,78	29,03	29,44	25,81	37,21	29,55	28,69	29,75	30,29	95,76	92,75	95,00	93,65	95,77	94,76
CAMPANIA *	21,18	35,08	16,09	8,76	8,76	18,04	45,51	54,19	21,88	13,26	13,26	29,09	34,87	47,55	64,16	54,74	54,74	49,54
PUGLIA *	26,43	17,58	20,43	25,09	26,07	22,67	33,12	23,30	22,72	27,42	29,67	27,08	43,04	31,89	54,71	63,36	57,33	45,72
BASILICATA	30,62	31,84	32,44	32,49	36,81	32,74	46,10	43,65	35,59	34,07	36,81	38,50	45,04	59,96	86,06	89,11	100,00	71,67
CALABRIA	24,70	31,98	32,94	30,93	43,06	32,38	40,67	46,69	46,19	37,96	55,15	45,00	54,53	55,93	56,22	73,08	47,74	58,55
SUD (MEDIA)	**25,01**	**24,20**	**25,79**	**25,51**	**28,96**	**25,71**	**37,06**	**32,72**	**31,76**	**31,36**	**36,67**	**33,75**	**45,81**	**50,04**	**63,34**	**64,34**	**55,13**	**54,98**
ITALIA (MEDIA)	**29,81**	**27,77**	**30,55**	**32,49**	**33,80**	**30,80**	**42,79**	**38,38**	**40,04**	**40,60**	**45,36**	**41,32**	**55,14**	**54,77**	**62,25**	**66,98**	**56,54**	**59,04**

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto

* In mancanza dei dati del 2000 e 1999 quelli riportati sono del 1998.

7. Risorse idriche

7.1. Premessa

Il settore delle risorse idriche e con esso il settore della manutenzione e dell'assetto idrogeologico, in linea con quanto stabilito dall'Agenda 21, sono stati interessati da un incisivo processo di modernizzazione e riorganizzazione, con l'obiettivo di attuare sistemi di gestione delle risorse idriche non solo "sostenibili", ma soprattutto compatibili con l'assetto idrogeologico naturale del territorio.

Il processo di modernizzazione delineato dalla legge 36 del 1994 in materia di risorse idriche [c.d. legge Galli] e dalla legge 183 del 1989, in materia di difesa del suolo, è stato impostato su due direttrici di fondo: in primo luogo, nella prospettiva di qualificazione e sviluppo tecnologico dei settori, tanto sul lato della domanda che dell'offerta di risorse, servizi, sicurezza; in secondo luogo, quale opportunità di concreta e diffusa applicazione di alcuni principi cardine favoriti anche dalla disciplina comunitaria di finanziamento, quali: a) sussidiarietà, a riguardo di differenti livelli di governo; b) partenariato pubblico-privato; c) concentrazione dell'intervento pubblico.

La complessa regolamentazione riferibile alle leggi 36 e 183, con i successivi provvedimenti modificativi e integrativi, costituisce un quadro di riferimento amministrativo, operativo e finanziario ove il momento della gestione e quello della salvaguardia dell'acqua si collegano strettamente, inducendo una imprescindibile correlazione fra i due settori delle risorse idriche e della difesa del suolo. Il sistema idrogeologico funge così da base di riferimento per la pianificazione e l'attuazione degli interventi, con riguardo ai quali le competenze assegnate si dispongono su differenti scale territoriali e istituzionali [bacini idrografici e ambiti territoriali ottimali] tra loro interconnesse.

La legge n.36 del 1994 si pone, in particolare, l'obiettivo prioritario di riorganizzare il servizio idrico integrato - inteso come l'insieme di dei servizi pubblici e privati di captazione, adduzione e distribuzione delle acque ad uso civile, di fognatura e di depurazione dei reflui - per consentire una effettiva gestione ecologicamente sostenibile della risorsa idrica.

Più specificamente essa si prefigge il superamento delle gestioni locali, spesso in economia, mediante la costituzione di ambiti territoriali di riferimento (Ambiti Territoriali Ottimali - ATO) e avviando una riorganizzazione industriale del servizio

idrico, in modo integrato, destinata a riflettersi sullo stesso regime tariffario, da rendere funzionale sia con il rispetto dell'equilibrio economico-finanziario di gestione, sia con la garanzia di efficienza e affidabilità del servizio.

A livello decentrato la legge richiede il completamento di alcuni passaggi fondamentali che coinvolgono, in prima attuazione, le Regioni cui spetta: l'approvazione delle norme di applicazione, la definizione della delimitazione territoriale e della forma istituzionale degli ATO, l'adozione di una convenzione tipo e del relativo disciplinare per regolare i rapporti tra gli enti locali e i soggetti gestori. Spetta invece agli ATO: la ricognizione dello stato degli impianti e dei livelli di servizio, la definizione del Piano di ambito per l'adeguamento delle infrastrutture e il raggiungimento degli obiettivi di miglioramento del servizio, la scelta della forma della gestione, l'affidamento del servizio idrico integrato al gestore sulla base di una convenzione/contratto, lo sviluppo infine dell'attività di controllo sul gestore.

L'adozione del d.lgs. n. 152 del 11.5.1999 "Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento delle direttive 91/271/CEE e 91/676/CEE" (modificato dal d.lgs. n. 258 del 18.8.2000) ha reso inoltre necessario definire gli obiettivi regionali in materia di uso e conservazione della risorsa idrica, le regole di valutazione dello stato di fatto della risorsa idrica, le modalità di valutazione dei fabbisogni, le priorità regionali in ordine agli obiettivi di qualità ambientale e funzionale da raggiungere e le metodologie di valutazione dei risultati raggiunti.

Ulteriori adempimenti sono infine disciplinati nella legge n. 388/2000 (finanziaria 2001) che, all'art. 141, comma 4, ha previsto l'obbligo per le autorità di ambito, o in mancanza per le province, di predisporre, entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge, un programma stralcio di interventi urgenti con gli stessi effetti del piano previsto dall'art. 11 della legge n. 36/94.

7.2. Le leggi regionali di attuazione della legge n. 36/94

Tutte le Regioni si sono dotate della prevista legge attuativa ad eccezione del Trentino Alto Adige che, anche in virtù di una pronuncia della Corte costituzionale, presenta una situazione del tutto particolare[120].

[120] Il giudice delle leggi con sentenza n. 412 del 7 dicembre 1994 ha infatti dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, commi 1, 2, 3, 4 e 5 della legge n.36 del 1994, ritenendoli lesivi della sfera di autonomia delle Province autonome di Trento e Bolzano.

Nonostante le Province di Trento e Bolzano non siano tenute a legiferare, va tuttavia rilevato come risultano in fase di ultimazione proposte di legge in materia di tutela delle acque che, se approvate, porteranno all'organizzazione del servizio idrico integrato sulla base di ATO delimitati dalle Province.

Nello specifico, la Provincia Autonoma di Bolzano, per recepire i disposti dettati dai d.lgs. n. 152/99 e 258/2000, prevede di individuare ambiti territoriali ottimali alla stregua delle Regioni a statuto ordinario, integrando i soli servizi di fognatura e depurazione, mentre la Provincia di Trento dovrebbe procedere ad un'integrazione dei tre servizi, incluso quello di acquedotto, per ciascun ATO individuato.

Nel resto d'Italia, le leggi regionali, nel loro complesso, hanno individuato 89 ATO, a fronte dei circa 8100 soggetti che, a diverso titolo, operano attualmente in tale settore.

Da un esame delle diverse leggi regionali emerge che, per la delimitazione degli ATO, il riferimento territoriale e amministrativo prevalentemente adottato non risulta riconducibile al rispetto di unità di bacino idrografico previsto dall'art. 8 della legge Galli. Il 37% delle Regioni ha infatti delimitato gli ambiti sulla base dei confini provinciali (Liguria, Lombardia, Friuli, Emilia Romagna, Lazio, Calabria, Sicilia); il 26% presenta confini molto simili a quelli provinciali (Piemonte, Veneto, Marche, Umbria, Abruzzo); cinque Regioni hanno individuato un unico ATO (Valle d'Aosta, Puglia, Basilicata, Molise, Sardegna) e due (Toscana e Campania) hanno seguito criteri diversi collegati alla perimetrazione dei principali bacini idrografici.

Relativamente alla forma di cooperazione tra Comuni sono emersi due modelli, uno dei quali prevede la forma del consorzio obbligatorio e l'istituzione di strutture tecniche e amministrative specifiche mentre l'altro consente l'opzione tra la convenzione di cooperazione, coordinata dalla Provincia, e il consorzio volontario.

Non tutte le leggi regionali hanno infine definito la necessità di un unico gestore per ambito; in alcuni casi si prevedono più gestori e in altri una pluralità di gestori esclusivamente in una prima fase transitoria.

7.3. Gli Ambiti territoriali ottimali previsti e insediati[121]

Su un totale di 89 ATO previsti dalla normativa regionale, ne risultano insediati 48, pari al 54% rispetto al totale, distribuiti in undici Regioni.

Forte è la difformità fra le aree del paese: al Centro, gli Ambiti previsti risultano tutti insediati; al Sud sono il 62%, mentre al Nord, solo il 30%.

Fra gli ATO insediati, la forma associativa prevalente è quella del consorzio [art. 31, d.lgs. 267/2000] e lo è in modo più evidente nel Centro Italia, dove tutti gli ATO, ad eccezione di quelli della Regione Lazio, hanno assunto la forma di consorzio.

Al Nord, invece, risulta prevalente la forma associativa regolata da convenzione [art. 30, d.lgs. 267/2000].

Nelle Regioni in cui la legge attuativa lasciava libera scelta circa la forma associativa [Veneto, Emilia Romagna, Lazio, Calabria], tutti gli ATO hanno optato per la forma in convenzione, ad eccezione del Veneto ove le due forme sono state entrambe utilizzate.

In otto Regioni [Valle d'Aosta, Lombardia, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Molise, Puglia, Sicilia, Sardegna], nessun Ambito si è ancora insediato.

7.4. L'attività svolta dagli ATO

Per quanto riguarda lo stato di avanzamento delle attività affidate agli ATO, il 28% di essi (Toscana, Marche) ha terminato la fase di ricognizione delle opere di acquedotto, fognatura e depurazione prevista dall'art.11, comma 3 della legge Galli, essenziale per la stesura dei piani di ambito e per la programmazione degli interventi. Per 23 ATO la ricognizione è ancora in corso, mentre circa la metà degli stessi non ha ancora avviato la procedura.Va tuttavia sottolineato che la volontà delle Regioni di accelerare il processo di attuazione ha, in alcuni casi, demandato le ricognizioni agli stessi organi regionali indipendentemente dal fatto che i rispettivi ATO fossero insediati o meno (Piemonte, Puglia, Sicilia).

Con riferimento ai Piani di Ambito, solo in 12 casi si rileva l'elaborazione completa dei documenti. La Toscana è l'unica Regione che ha terminato le procedure (6

[121] Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche:" Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici – anno 2000"

piani), seguita dal Lazio che vede redatti 4 piani su 5, dal Veneto 1 su 8 e dalla Campania 1 su 4.

Minore è invece il numero dei piani approvati dagli organi assembleari degli ATO (1 in Veneto e Campania, 3 in Toscana e 2 nel Lazio).

L'analisi condotta dal Comitato di sorveglianza sull'uso delle risorse idriche sui piani già adottati ha consentito di valutare il fabbisogno di investimenti per interventi su acquedotti, fognature e depuratori in 10.500 miliardi che, destinati in particolare alla realizzazione di nuove opere, evidenziano un significativo deficit di capacità ancora da sanare. A fronte di queste previsioni di intervento, e di crescita del volume di acqua erogato, viene stimato uno sviluppo delle tariffe nell'ordine del 2,3% medio annuo nei prossimi venti anni con tassi di crescita più elevati nella prima metà del periodo di pianificazione. L'incremento dei costi legato all'entrata in funzione delle nuove infrastrutture e all'innalzamento dei livelli di servizio dovrebbe trovare composizione nei recuperi di efficienza legati alla progressiva ottimizzazione della gestione.

Ai sensi infine della legge n. 388/2000 (finanziaria 2001), nel frattempo emanata, che, per la soddisfazione dei requisiti minimi richiesti dal d.lgs. n. 152/99, ha previsto la redazione di un programma urgente di interventi da predisporre entro il mese di marzo 2001, tutte le Autorità di Ambito risultano tenute a predisporre i relativi piani stralcio da trasmettere alle Regioni entro i ristretti termini previsti.

A fronte dell'ingente fabbisogno finanziario necessario per la realizzazione degli interventi programmati e dell'ancora parziale attuazione del processo di affidamento del servizio al gestore unico, i primi piani stralcio presentati evidenziano l'opportunità di ricorrere a nuovi contributi di finanza pubblica al fine di accelerare la realizzazione delle opere previste e di ridurre, nel contempo, l'impatto finanziario sull'utenza.

In tale logica si pongono la deliberazione predisposta dal CIPE (deliberazione n. 47 del 4 aprile 2001) in materia di finalizzazione e riparto di somme di cui al fondo speciale previsto dall'art. 18 della legge n. 36/94, le cui eccedenze possono essere utilizzate per finanziare anche gli interventi compresi nei piani stralcio di cui all'art. 141 della legge n. 388/2000, e la deliberazione predisposta dal CIPE (deliberazione n. 52 del 4 aprile 2001) in tema di direttive per la determinazione in via transitoria delle tariffe dei servizi acquedottistici, di fognatura e di depurazione per l'anno 2001 nelle quali, per il parziale finanziamento dei citati piani stralcio, è consentita una maggiorazione

cumulata delle tariffe di fognatura e depurazione per un massimo del 20% nell'arco del quinquennio 2001-2005, con un tetto massimo annuale del 5%.

Oltre all'attività di ricognizione delle opere e alla predisposizione del piano, l'ATO ha l'importante compito istituzionale di scegliere la forma di gestione del servizio idrico integrato tra quelle indicate nell'art. 113 del d.lgs. 267/2000, recentemente modificato dall'art. 35 della legge n. 448/2001 (finanziaria per l'anno 2002).

La maggior parte degli ATO già insediati (15 su 48) ha scelto l'affidamento diretto ad una società per azioni a prevalente capitale pubblico locale, mentre solo l'ATO di Frosinone (Lazio) ha optato per la concessione a terzi.

In entrambi i casi l'affidamento del servizio si ispira alla separazione tra l'attività di indirizzo e controllo che rimane in capo all'ambito e l'attività di gestione che viene attribuita al gestore del servizio idrico; diversi sembrano invece le modalità dell'affidamento ed il livello di concorrenza attivato. La pressione concorrenziale, nella forma della concorrenza per il mercato, trova infatti piena attuazione solo nel caso in cui venga scelta come forma di gestione la concessione a terzi. La stessa legge Galli, all'art. 20, dopo aver prescritto che l'affidamento in concessione a terzi avvenga attraverso una gara conforme alle direttive comunitarie, prevede che le modalità attraverso le quali deve essere svolta la gara siano definite con un Decreto del Ministro dei Lavori Pubblici di concerto con il Ministro dell'Ambiente. L'adozione di tale decreto, avvenuta il 22 novembre 2001 [Decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio "Modalità di affidamento in concessione a terzi della gestione del servizio idrico integrato, a norma dell'art. 20, comma 1 della legge n. 34/94"], dovrebbe consentire agli Ambiti un più sicuro ed efficace ricorso a tale strumento oggi adottato da un solo Ambito. Per quanto riguarda le modalità di affidamento del servizio il decreto opta per la procedura aperta e adotta quale criterio di aggiudicazione il metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa valutata in base ad una pluralità di parametri nell'ambito dei quali, in coerenza con la natura imprenditoriale della gestione, assume particolare importanza il miglioramento del piano economico finanziario.

Accanto alla concessione a terzi l'art. 113 del T.U degli Enti Locali consente di affidare direttamente il servizio ad un'azienda speciale o ad una società a prevalente

capitale pubblico locale, soluzione quest'ultima, adottata dalla maggioranza degli Ambiti.

Tale modello, oltre ad suscitare perplessità per il rischio di sovrapposizione di competenze o di conflitti di interessi[122], è stato di recente oggetto di interesse per una possibile violazione di disposizioni comunitarie[123] cui è seguita una circolare del Dipartimento delle politiche comunitarie [19 ottobre 2001, n. 12727] volta a circoscrivere il novero delle ipotesi di attribuzione diretta della gestione di un servizio pubblico ad una società mista.

L'affidamento della gestione del servizio idrico integrato è stata inoltre l'occasione per l'emanazione di due ulteriori circolari del Ministero dell'ambiente e della difesa del territorio [17 ottobre 2001nn. GAB/2001/11559/B01 e 22 novembre 2001 n. GAB/2001/11560/B01], che hanno ritenuto illegittimo qualsiasi tipo di affidamento diretto nei confronti di società a partecipazione pubblica, siano esse di maggioranza o di minoranza, con la conseguenza che la procedura di gara ad evidenza pubblica per la scelta del gestore del servizio idrico integrato dovrebbe adottarsi in tutti i casi di affidamento del servizio.

Tali disposizioni si pongono tuttavia in aperto contrasto con le soluzioni cui è pervenuta la giurisprudenza amministrativa proprio in relazione alle prime gare per l'affidamento del servizio idrico, in ordine alle quali, sia pure a certe condizioni come un effettivo controllo dell'ente locale sulla gestione societaria, è stato ritenuto ammissibile un affidamento diretto del servizio. In tale linea, seguita peraltro da tutti gli Ambiti che hanno optato per tale forma di gestione, si muove anche la normativa più recente [art. 35, comma 5 della legge n. 448/2001 – finanziaria 2002] che, anche al fine di accelerare l'attuazione della riforma del settore, ha previsto la possibilità, in alternativa all'espletamento di una gara ad evidenza pubblica, di affidare, entro 18 mesi dall'entrata in vigore della legge e per un periodo massimo predeterminato, il servizio idrico integrato a società di capitali partecipate unicamente da enti locali che fanno parte dello stesso Ambito. Tale affidamento diretto risulta tuttavia subordinato alla cessione a

---

[122] Lo stesso comitato di sorveglianza sull'uso delle risorse idriche ha osservato che, in tale ipotesi, i Comuni si trovano ad essere i soggetti che deliberano il piano, la tariffa e il contratto e al contempo soci pubblici della società a cui viene affidata la gestione con le connesse obbligazioni previste dal contratto.

[123] Ci si riferisce all'avvio, nei confronti dell'Italia, di una procedura di inadempimento avente ad oggetto la compatibilità con il diritto comunitario dell'art. 22 della legge n. 142/90 e successive modifiche (1999/2184) a proposito dell'assegnazione della gestione del servizio idrico integrato da parte dell'ATO 4 della Toscana .

privati, entro due anni e con le procedure di evidenza pubblica, del 40% della partecipazione pubblica.

Su tale strada sembrano avviati gli Ambiti territoriali che, previa individuazione del gestore, hanno già stipulato le Convenzioni di cui all'art. 11 della legge n. 36/94 [ATO 2-6 della Toscana]. Nell'ambito, infatti, dei rapporti con il soggetto gestore è previsto, tra gli altri, l'obbligo di cedere a privati, attraverso procedure concorsuali ad evidenza pubblica, una quota di minoranza della partecipazione in capo agli enti locali costituenti l'ambito.

8. Formazione professionale e mercato del lavoro

8.1. Premessa

Il decentramento amministrativo nel settore della formazione professionale e mercato del lavoro ha preso avvio con il D.Lgs.469/1997 cui ha fatto seguito il d.lgs. 112/1998. Fra l'anno 2000 e il primo trimestre 2002 sono state erogate alle Regioni risorse pari a 113 miliardi, la massima parte delle quali si concentrano nel 2000 [82 miliardi].

Fra le competenze trasferite, essenziale è l'organizzazione regolazione dei Centri per l'impiego, istituiti con il d.lgs.469/1997, la cui gestione affidata all'ambito provinciale, promuove l'occupazione locale, agevolando l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Con l'accordo siglato in Conferenza Stato-Regioni il 18 febbraio 2000 sono state delineate le competenze regionali per l'"accreditamento" delle strutture formative, previa verifica del possesso di indicatori predefiniti, per il rilascio della certificazione delle competenze conseguite, costituenti credito formativo ex art.17, comma1, lett. e) della legge 196/1997, nonché per la ristrutturazione a proprio carico degli Enti pubblici e privati abilitati all'esercizio della formazione. Le sedi formative accreditate rispondono ad un modello di agenzia territoriale polifunzionale che eroga servizi in materia di obbligo formativo, di formazione continua e di formazione superiore.

Con il citato accordo del febbraio 2000 recepito nel decreto 31 maggio 2001 del Ministro del Lavoro e della Previdenza sociale è stata altresì definita la disciplina relativa certificazione del sistema della formazione professionale.

L'art.118 della Finanziaria 2001 ha previsto quattro fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua, per ciascuno dei settori economici dell'industria, dell'agricoltura, dell'artigianato e del terziario, con articolazioni regionali o territoriali, autorizzati e vigilati dal Ministero del Lavoro e alimentati dalle imprese che optano di versare loro , anziché al Fondo nazionale per l'occupazione, come era sempre avvenuto, lo 0,30% del monte salari. Questi fondi paritetici, di cui tre sono in via di costituzione, sono destinati a finanziare i piani aziendali territoriali o settoriali, concordati con le parti sociali, in un'ottica che attui, in seno alla programmazione regionale, il massimo decentramento di compiti.

Tali disposizioni hanno contribuito a rendere operativo il percorso innovativo disegnato per la formazione e il lavoro dalla 196/'97 completando il quadro di riferimento per le "Azioni di sistema", costituenti obiettivi strategici per la programmazione del Fondo Sociale Europeo.

8.2. I centri per l'impiego

Il potenziamento dei servizi ha riguardato l'inserimento di nuovo personale specializzato, con conseguente riduzione di quello ex ministeriale che attualmente riveste percentuali, al Centro e al Nord, rispettivamente intorno al 65% e al 70%.

Il perdurante ritardo del Meridione è stato temperato dai buoni risultati ottenuti da alcune Province (L'Aquila, Bari, Foggia, Lecce, Matera, Nuoro e Vibo Valentia) che hanno dimostrato intraprendenza e vivacità.

La maggioranza dei Centri per l'impiego (87% circa) sono oggi in grado di fornire un servizio di accoglienza e circa la metà di questi (il 60% al Centro e al Nord ovest) offrono colloqui individuali approfonditi. Inoltre più del 60% dispone di uno spazio di autoconsultazione per gli utenti, con un'articolazione percentuale che tocca il 70% al Cento Nord e si ferma a meno del 40% al Sud.

La funzione di orientamento, che nel 2000 risultava effettuata dal 45% dei Centri, nel 2001 è presente nel 54,5% di questi, con un incremento significativo al Centro e al Nord ovest, dove il servizio è ormai attivato nel 70% degli Uffici.

Il servizio di consulenza alle imprese viene effettuato ormai dal 90% dei Centri e raggiungerebbe la totalità se si escludessero alcune aree del Meridione. Da dire che solo il 26,3% dei Centri ha aperto uno sportello appositamente dedicato a questo scopo e la

percentuale è fortemente differenziata sul territorio, visto che raggiunge il 43,5% nelle aree del Nord ovest, mentre si limita al 17,1% nel Mezzogiorno[124].

Il monitoraggio effettuato dall'I.S.F.O.L., per il 2001, consente di rilevare il grado di adeguamento dei Centri per l'impiego alle funzioni attribuite dalla normativa, pari nella media nazionale al 43%. Tale percentuale sale al 70% in Toscana, al 60% in Umbria e al 55% in Friuli, per scendere al 14% in Basilicata, al 13% in Abruzzo e al 10% in Sardegna. Parimenti dicasi per le dotazioni informatiche che risultano adeguate nel 70% dei Centri, ma con un'oscillazione che va dal 99% del Nord, all'83% del Centro, fino al 38% del Sud. È stato poi notevole lo sforzo di adeguare il personale, riqualificandolo con la formazione e potenziandolo numericamente (+ 13%).

Insufficiente risulta la quota complessiva di collocamenti intermediati dai Centri per l'impiego che, anche in quelli più avanzati non riesce a superare il 10% degli avviamenti.

8.3. Le nuove prospettive del collocamento

La riforma del collocamento è uno degli obiettivi del Governo [schema di d.lgs. approvato dal Consiglio dei Ministri l'11 aprile 2002]. Vi figurano principi direttivi intesi allo snellimento delle procedure, l'assunzione diretta generalizzata, l'incentivazione al coordinamento tra operatori pubblici e privati e più ampia apertura la mercato concorrenziale.

L'intento è di realizzare una revisione del collocamento, superando la gestione burocratica delle "liste", unificando le procedure attraverso la soppressione delle discipline specifiche, semplificando il regime autorizzatorio delle agenzie private e orientando i servizi per l'impiego all'attuazione di più concrete misure di promozione all'inserimento nel mercato del lavoro. In particolare sono soppresse le liste di collocamento, ad eccezione di quelle per la gente di mare, i lavoratori dello spettacolo e i disabili, introduce un elenco anagrafico da tenersi costantemente aggiornato grazie all'obbligo dei datori di comunicare assunzione, cessazione e trasformazione del rapporto ed estende a tutti i lavoratori il principio della chiamata diretta e nominativa.

---

[124] V. Rapporto ISFOL 2000

8.4. Il contratto a termine

L'intento di facilitare l'accesso al mondo del lavoro ha giustificato, oltre che la cessazione del monopolio pubblico della intermediazione di manodopera, anche l'introduzione di istituti ispirati alla flessibilità. Il d.lgs.6.09.2001 n°368, recependo la direttiva C.E. 70/1999, ha introdotto la nuova disciplina del contratto a termine. Altra misura che si muove nel medesimo senso è quella dei congedi formativi e per la formazione continua, per tutto l'arco della vita lavorativa (art.6, comma 4 legge 53/2000) e la detassazione, al pari degli utili reinvestiti, delle spese sostenute dalle imprese per la formazione e l'aggiornamento.

8.5. Il sostegno del fondo sociale europeo

Gli interventi del F.S.E., per il periodo 1994/1999, hanno influenzato la formazione in Italia, che ha potuto offrire all'utenza percorsi più numerosi e diversificati. L'Obiettivo 4 dei Fondi Strutturali si è proposto di adeguare le competenze dei lavoratori al mutamento industriale. L'Obiettivo 1 si rivolge specificamente alle aree del Sud.

Le azioni intraprese con la denominazione di Assi 2 e 3, rivolte ai giovani e alle fasce deboli dell'Obiettivo1, hanno fatto registrare buona performance finanziaria, con una spesa pari a circa il 79% del programmato, le Assi dell'Obiettivo3, indirizzate ai disoccupati di lunga durata e alle donne, nonché le Azioni di sistema dell'obiettivo 4, a tutela della formazione continua, hanno evidenziato una capacità di spesa più modesta . La formazione di primo livello ha potuto decollare, grazie anche al supporto dell'esperienza quasi trentennale di corsi programmati e organizzati da strutture regionali e convenzionate che si sono così arricchiti di percorsi diversificati e di un maggior numero di utenti.

La strategia del quadro comunitario di sostegno ha favorito la crescita dell'occupazione dei giovani di prima formazione, mentre permangono le condizioni di disagio dei disoccupati di lunga durata.

L'anno 2001 ha segnato l'avvio del complesso processo di attuazione del Programma Operativo Nazionale (P.O.N.) denominato "Azioni di sistema " nelle aree dell'obiettivo 3 corrispondenti al Centro Nord, e " Assistenza tecnica e azioni di sistema " nelle aree dello obiettivo 1, in cui rientrano le Regioni meridionali. Il tutto ha operato

nel quadro della prima applicazione delle norme di riforma in senso federale dello Stato. È stato infatti necessario programmare a livello centrale gli interventi strutturali comunitari, conciliando le diverse esigenze di garantire un livello medio di standard omogenei, con la necessità di assicurare un ampio margine di flessibilità locale, nel rispetto delle diverse possibilità di *performance*.

Le " Azioni di sistema " intervengono con proprie finalità, a sostegno delle specificità regionali, per cui il Programma Operativo Nazionale da attuazione alle riforme in una logica di complementarità con le misure di intervento delle Regioni, messe a punto nei rispettivi Programmi Operativi Regionali (P.O.R.).

8.6. La formazione continua

L'art.118 della Finanziaria 2001 ha dato concreto impulso all'istituto della formazione continua tramite una forma di cofinanziamento statale aggiuntiva al F.S.E., per l'attribuzione, in virtù della essenziale programmazione regionale, dei piani formativi territoriali, concordati tra aziende e parti sociali, secondo l'intento e le finalità del noto art.17, comma 1, lett. d) della legge 196/1997.

La formazione continua dell'ultimo periodo ha avuto modo di muoversi su linee guida nazionali ed europee Innanzi tutto si è perpetuata l'esperienza tradizionale sostenuta dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale che ha ripartito fra Regioni e Province autonome 150 miliardi di lire, destinati esclusivamente alle Aziende che presentassero progetti per la formazione (circolare n°30/2000). Inoltre i fondi ministeriali hanno finanziato, per la prima volta, i menzionati Piani formativi, settoriali e territoriali, formalizzati in progetti concordati tra le parti sociali.

Con la citata circolare e con la decisione di aumentare i finanziamenti per la sperimentazione dei citati Piani formativi aziendali, settoriali e territoriali, la risorse che dal 1996 al 2000 il Ministero del lavoro ha impegnato attraverso la legge 236/1993 raggiungono i 1037 miliardi di lire. Di questi la quota più consistente, pari a 802 miliardi, è stata destinata a agli interventi di formazione aziendale e individuale. Questo è avvenuto grazie alla spinta delle Regioni che hanno evidenziato più volte la necessità di beneficiare di importi sempre più alti, per poter finanziare i progetti che le imprese presentavano ai loro sportelli.

Il primo finanziamento, di cui alla circolare n°65/2000, è stato di 100 miliardi di lire e, pur sostenendo settanta progetti, si è mosso solo a livello nazionale.

Una successiva circolare (n°92/2000) ha messo a disposizione di Regioni e Province autonome 300 miliardi di lire (risorse ex art.66 della legge 144/1999) che dovevano finanziare, per una percentuale non inferiore al 40%, i piani formativi aziendali settoriali e territoriali, inoltrati questa volta per il tramite delle Regioni, e potenziare, per una percentuale non superiore al 60%, la formazione per progetti aziendali, già avviata con la citata circolare n° 30/2000, a patto che le organizzazioni aziendali vi assentissero.

Le varie circolari hanno continuato a prevedere la possibilità, per le Regioni, di accantonare fino al 25% delle risorse loro assegnate, per sperimentare interventi di formazione individuale che, grazie anche al cofinanziamento del F.S.E. e della legge 53/2000, si sono, di recente, particolarmente sviluppati.

Per quanto concerne il sostegno del F.S.E. alla formazione continua, occorre ricordare che gli orientamenti assunti da "Agenda 2000"e i conseguenti Regolamenti emanati per disciplinare i fondi strutturali, hanno radicalmente trasformato gli interventi che, nella precedente programmazione, erano inseriti nell'obiettivo 4 e che oggi trovano spazio nell'Asse D e, in piccola parte nell'Asse C del nuovo Obiettivo 3.

La maggior parte delle risorse del F.S.E., destinate ai lavoratori occupati è ora distribuita a livello regionale (95%), mentre solo il restante 5% è programmato a livello nazionale. Sono finanziabili progetti regionali e progetti nazionali, questi ultimi operanti attraverso "Azioni di sistema".

Il Quadro Comunitario di Sostegno detta le linee di programmazione e disegna gli interventi su tutto il territorio nazionale, che vengono poi inseriti in ogni Programma Operativo Regionale (P.O.R.). Nel P.O.R. sono definite le priorità di ogni Regione, mentre nel documento che ne deriva, ossia nel "Complemento di programmazione ", sono definite annualmente le azioni da porre in essere. Ogni anno, quindi, ciascuna Regione emana un Bando in cui sono definiti gli interventi finanziabili, i soggetti che possono attuarli e i destinatari.

Gli interventi finanziati a livello nazionale, nella modesta misura del 5%, sono previsti in tre Programmi Operativi nazionali (P.O.N.) che gestiscono altrettante " Azioni di sistema", di cui sono titolari il Ministero del lavoro, il Ministero del Tesoro e

il M.U.R.S.T. Per quanto concerne, invece, il sostegno del F.S.E. ai Programmi Operativi Regionali il contributo, rispetto al costo complessivo del progetto, è del 45% per le Regioni del Centro Nord e del 70% per le Regioni del Sud, cui si aggiungono cofinanziamenti statali e privati.

8.7. Profili gestionali della formazione professionale

Appare a questo punto opportuno procedere ad una pur sintetica analisi dei principali dati finanziari relativi all'effettiva gestione della formazione professionale nelle diverse Regioni a statuto ordinario; a tal fine risulta d'ausilio la seguente tabella in cui sono riportate le risultanze dei vari rendiconti regionali con riferimento al periodo 1996-2000.

TAB 133/REG

SETTORE FORMAZIONE PROFESSIONALE
ANNI 1996 - 2000

(in miliardi di lire)

RESIDUI INIZIALI

REGIONI	1996		1997		1998		1999		2000	
	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	130	8,54	150	8,79	155	8,50	147	7,93	287	11,33
LOMBARDIA	69	4,53	360	21,10	577	31,63	333	17,97	411	16,22
VENETO	40	2,63	39	2,29	41	2,25	47	2,54	89	3,51
LIGURIA	82	5,38	47	2,75	67	3,67	66	3,56	93	3,67
E. ROMAGNA	145	9,52	62	3,63	110	6,03	172	9,28	304	12,00
TOSCANA	100	6,57	159	9,32	152	8,33	148	7,99	243	9,59
UMBRIA	32	2,10	64	3,75	65	3,56	69	3,72	100	3,95
MARCHE	16	1,05	19	1,11	19	1,04	90	4,86	128	5,05
LAZIO	97	6,37	69	4,04	74	4,06	108	5,83	125	4,93
ABRUZZO	160	10,51	80	4,69	92	5,04	95	5,13	39	1,54
MOLISE	41	2,69	70	4,10	77	4,22	75	4,05	85	3,35
CAMPANIA	79	5,19	227	13,31	79	4,33	79	4,26	79	3,12
PUGLIA	194	12,74	147	8,62	203	11,13	306	16,51	350	13,81
BASILICATA	173	11,36	180	10,55	83	4,55	32	1,73	60	2,37
CALABRIA	165	10,83	33	1,93	30	1,64	86	4,64	141	5,56
TOTALE (Y)	1.523	100,00	1.706	100,00	1.824	100,00	1.853	100,00	2.534	100,00

STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA

PIEMONTE	328	9,41	342	9,11	370	9,73	417	10,04	420	13,06
LOMBARDIA	904	25,92	886	23,59	763	20,07	879	21,16	806	25,05
VENETO	81	2,32	110	2,93	127	3,34	138	3,32	396	12,31
LIGURIA	143	4,10	151	4,02	159	4,18	173	4,16	151	4,69
E. ROMAGNA	316	9,06	320	8,52	374	9,84	473	11,39	80	2,49
TOSCANA	170	4,88	138	3,67	184	4,84	154	3,71	252	7,83
UMBRIA	136	3,90	126	3,35	150	3,95	165	3,97	176	5,47
MARCHE	96	2,75	88	2,34	88	2,32	159	3,83	118	3,67
LAZIO	346	9,92	464	12,35	574	15,10	625	15,05	250	7,77
ABRUZZO	85	2,44	163	4,34	90	2,37	262	6,31	279	8,67
MOLISE	66	1,89	60	1,60	63	1,66	66	1,59	44	1,37
CAMPANIA	241	6,91	366	9,74	237	6,24	99	2,38	99	3,08
PUGLIA	270	7,74	237	6,31	308	8,10	203	4,89	16	0,50
BASILICATA	203	5,82	176	4,69	138	3,63	163	3,92	109	3,39
CALABRIA	102	2,93	129	3,43	176	4,63	178	4,29	21	0,65
TOTALE (Y)	3.487	100,00	3.756	100,00	3.801	100,00	4.154	100,00	3.217	100,00

IMPEGNI

PIEMONTE	285	11,89	255	10,28	285	10,72	365	11,23	230	12,04
LOMBARDIA	566	23,62	662	26,69	610	22,95	686	21,10	252	13,19
VENETO	71	2,96	77	3,10	107	4,03	121	3,72	118	6,17
LIGURIA	111	4,63	103	4,15	111	4,18	143	4,40	148	7,74
E. ROMAGNA	236	9,85	268	10,81	315	11,85	411	12,64	350	18,32
TOSCANA	147	6,14	106	4,27	148	5,57	153	4,71	215	11,25
UMBRIA	64	2,67	47	1,90	64	2,41	98	3,01	66	3,45
MARCHE	76,0	3,17	79	3,19	79	2,97	130	4,00	44	2,30
LAZIO	250	10,43	230	9,27	352	13,24	484	14,89	120	6,28
ABRUZZO	17	0,71	24	0,97	30	1,13	58	1,78	139	7,27
MOLISE	64	2,67	60	2,42	55	2,07	66	2,03	44	2,30
CAMPANIA	185	7,72	299	12,06	48	1,81	88	2,71	88	4,60
PUGLIA	130	5,43	154	6,21	229	8,62	160	4,92	4	0,21
BASILICATA	142	5,93	67	2,70	112	4,21	134	4,12	89	4,66
CALABRIA	52	2,17	49	1,98	113	4,25	154	4,74	4	0,21
TOTALE (Y)	2.396	100,00	2.480	100,00	2.658	100,00	3.251	100,00	1.911	100,00

PAGAMENTI DI CASSA

PIEMONTE	213	12,84	232	15,57	241	11,92	267	13,30	334	17,56
LOMBARDIA	262	15,79	370	24,83	749	37,06	432	21,52	436	22,92
VENETO	62	3,74	76	5,10	76	3,76	82	4,09	101	5,31
LIGURIA	95	5,73	40	2,68	64	3,17	67	3,34	92	4,84
E. ROMAGNA	310	18,69	217	14,56	240	11,88	263	13,10	243	12,78
TOSCANA	81	4,88	82	5,50	107	5,29	135	6,73	130	6,83
UMBRIA	27	1,63	36	2,42	44	2,18	53	2,64	48	2,52
MARCHE	70	4,22	47	3,15	47	2,33	89	4,43	80	4,21
LAZIO	137	8,26	112	7,52	120	5,94	239	11,91	167	8,78
ABRUZZO	7	0,42	4	0,27	17	0,84	47	2,34	22	1,16
MOLISE	28	1,69	28	1,88	33	1,63	43	2,14	44	2,31
CAMPANIA	20	1,21	34	2,28	5	0,25	8	0,40	8	0,42
PUGLIA	135	8,14	61	4,09	99	4,90	137	6,83	116	6,10
BASILICATA	102	6,15	128	8,59	127	6,28	103	5,13	73	3,84
CALABRIA	110	6,63	23	1,54	52	2,57	42	2,09	8	0,42
TOTALE (Y)	1.659	100,00	1.490	100,00	2.021	100,00	2.007	100,00	1.902	100,00

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto (anni vari) - Per la Campania non essendo disponibile il dato 2000 è stato riportato il dato del 1999.
Per i residui è stato necessario risalire all'anno 1998.

Nell'esercizio 2000, alla spesa per la formazione sono stati complessivamente destinati stanziamenti per 3.217 miliardi, cui hanno fatto seguito impegni effettivamente assunti per un totale di 1.911 miliardi; quanto ai pagamenti, l'ammontare complessivo risulta pari a 1.902 miliardi e corrisponde a circa un terzo della massa spendibile data dalla somma degli stanziamenti definitivi e dei residui passivi iniziali [5.751 miliardi].

Le Regioni che in tale anno hanno contribuito in misura prevalente alla formazione dei suddetti dati globali, sia in termini di previsioni definitive di bilancio che di impegni e pagamenti da consuntivo, sono senz'altro la Lombardia (si noti in particolare il dato di cassa, pari quasi al 23 per cento del totale) e il Piemonte, in aggiunta alle quali si può evidenziare l'Emilia Romagna segnatamente per l'incidenza percentuale assunta dagli impegni [18,32%] e dai pagamenti [12,78%]. Sotto questo profilo si può anche registrare la flessione rispetto al 1999 del peso percentuale rivestito dalla gestione finanziaria della Regione Lazio riguardante la spesa per il settore in esame. Con riferimento al Veneto, infine, si osserva come, a fronte delle significative allocazioni in bilancio che testimoniano la rilevanza riservata al settore della formazione nell'ambito della programmazione della spesa complessiva, è seguita una gestione effettiva in tono minore con l'assunzione di impegni e l'effettuazione di pagamenti in misura di molto inferiore alle previsioni.

Tra le altre Regioni, si possono segnalare i casi della Liguria e del Molise che hanno assunto impegni a un livello pressoché corrispondente agli stanziamenti.

Quanto alle erogazioni di cassa, si osserva che – pur considerate nel loro ammontare totale comprensivo dei pagamenti in conto residui – anche nel 2000 così come negli anni precedenti, esse sono risultate inferiori agli impegni, anche se tale tendenza non si rileva per tutte le Regioni.

Ulteriori considerazioni possono essere svolte attraverso l'esame della successiva tabella [TAB 134/REG] in cui sono sviluppati, sempre con riferimento al quinquennio 1996-2000, gli indicatori finanziari relativi alla capacità di spesa, alla velocità di cassa e alla capacità di impegno.

TAB 134/REG

REGIONI
SETTORE FORMAZIONE PROFESSIONALE
INDICATORI FINANZIARI
ANNI 1996 - 2000

(in percentuale)

REGIONI	CAPACITA' DI SPESA P / Ms						VELOCITA' DI CASSA P / (Rpi + I)*100						CAPACITA' D'IMPEGNO I / Sco					
	1996	1997	1998	1999	2000	MEDIA 96/00	1996	1997	1998	1999	2000	MEDIA 96/00	1996	1997	1998	1999	2000	MEDIA 96/00
PIEMONTE	46,51	47,15	45,90	47,34	47,24	46,87	51,33	57,28	54,77	52,15	64,60	56,23	86,89	74,56	77,03	87,53	54,76	75,65
LOMBARDIA	26,93	29,70	55,90	35,64	35,83	37,56	41,26	36,20	63,10	42,39	65,76	49,69	62,61	74,72	79,95	78,04	31,27	65,50
VENETO	51,24	51,01	45,24	44,32	20,82	35,83	55,86	65,52	51,35	48,81	48,79	52,93	87,65	70,00	84,25	87,68	29,80	57,98
LIGURIA	42,22	20,20	28,32	28,03	37,70	31,63	49,22	26,67	35,96	32,06	38,17	36,87	77,62	68,21	69,81	82,66	98,01	79,28
E. ROMAGNA	67,25	56,81	49,59	40,78	63,28	54,03	81,36	65,76	56,47	45,11	37,16	53,65	74,68	83,75	84,22	86,89	437,50	101,09
NORD (MEDIA)	**42,09**	**37,90**	**49,95**	**39,05**	**39,71**	**41,74**	**54,29**	**46,22**	**57,61**	**44,60**	**52,85**	**51,00**	**71,61**	**75,46**	**79,64**	**82,98**	**59,26**	**73,99**
TOSCANA	30,00	27,61	31,85	44,70	26,26	31,47	32,79	30,94	35,67	44,85	28,38	34,05	86,47	76,81	80,43	99,35	85,32	85,63
UMBRIA	16,07	18,95	20,47	22,65	17,39	19,21	28,13	32,43	34,11	31,74	28,92	31,09	47,06	37,30	42,67	59,39	37,50	45,02
MARCHE	62,50	43,93	43,93	35,74	32,52	40,56	76,09	47,96	47,96	40,45	46,51	48,97	79,17	89,77	89,77	81,76	37,29	74,32
LAZIO	30,93	21,01	18,52	32,61	44,53	28,37	39,48	37,46	28,17	40,37	68,16	40,60	72,25	49,57	61,32	77,44	48,00	63,57
CENTRO (MEDIA)	**31,72**	**24,58**	**24,35**	**33,99**	**30,53**	**29,21**	**40,28**	**35,83**	**33,37**	**40,31**	**40,83**	**38,33**	**71,79**	**56,62**	**64,56**	**78,42**	**55,90**	**66,20**
ABRUZZO	2,86	1,65	9,34	13,17	6,92	7,21	3,95	3,85	13,93	30,72	12,36	13,22	20,00	14,72	33,33	22,14	49,82	30,49
MOLISE	26,17	21,54	23,57	30,50	34,11	27,20	26,67	21,54	25,00	30,50	34,11	27,63	96,97	100,00	87,30	100,00	100,00	96,66
CAMPANIA	6,25	5,73	1,58	4,49	4,49	4,73	7,58	6,46	3,94	4,79	4,79	6,00	76,76	81,69	20,25	88,89	88,89	67,95
PUGLIA	29,09	15,89	19,37	26,92	31,69	24,53	41,67	20,27	22,92	29,40	32,77	29,20	48,15	64,98	74,35	78,82	25,00	65,47
BASILICATA	27,13	35,96	57,47	52,82	43,20	40,47	32,38	51,82	65,13	62,05	48,99	49,72	69,95	38,07	81,16	82,21	81,65	68,95
CALABRIA	41,20	14,20	25,24	15,91	4,94	22,15	50,69	28,05	36,36	17,50	5,52	28,42	50,98	37,98	64,20	86,52	19,05	61,39
SUD (MEDIA)	**22,60**	**14,88**	**21,13**	**23,11**	**20,50**	**20,32**	**28,67**	**20,00**	**28,93**	**28,51**	**24,15**	**26,01**	**61,01**	**57,74**	**58,00**	**67,97**	**64,79**	**61,48**
ITALIA (MEDIA)	**33,11**	**27,28**	**35,93**	**33,41**	**33,40**	**32,59**	**42,33**	**35,59**	**45,09**	**39,32**	**42,79**	**41,01**	**68,71**	**66,03**	**69,93**	**78,26**	**59,40**	**68,94**

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto

L'indice di capacità di spesa rilevato per l'anno 2000 è rimasto sul piano nazionale pressoché inalterato rispetto all'anno precedente [33,4%], attestandosi ad un livello leggermente superiore a quella che è la media dell'intero quinquennio.

Gli andamenti della capacità di spesa presentano tuttavia significative differenze tra le varie realtà regionali. I suesposti dati mostrano che le Regioni del Nord hanno in genere le *performances* migliori e complessivamente hanno incrementato nell'ultimo esercizio l'entità dei pagamenti a fronte della massa spendibile [emerge soprattutto il dato dell'Emilia Romagna che passa dal 40,78% del 1999 al 63,28% del 2000]. Al contrario, le Regioni del Centro e del Sud hanno registrato nel 2000 una sensibile riduzione di tale rapporto percentuale e si attestano tutte, con le sole eccezioni del Lazio [44,53%] e della Basilicata [43,2%], su livelli inferiori alla media nazionale. Le Regioni con capacità di spesa meno sviluppata sono la Calabria e l'Abruzzo, che hanno erogato rispettivamente solo il 4,9% e il 6,9% della massa spendibile.

Per quanto concerne la velocità di cassa, va ricordato che essa esprime la capacità di tradurre in pagamenti, tanto gli impegni dell'esercizio in corso quanto quelli afferenti ai residui passivi iniziali e quindi assunti negli anni precedenti. Sul piano nazionale tale indice presenta nel 2000 un visibile miglioramento [42,8%] rispetto al periodo precedente [39,3%], attestandosi su un livello di nuovo vicino a quello del 1998 [45,1%]. A ben vedere, tuttavia, anche in questo caso emergono le differenze tra la situazione delle Regioni del Nord le quali presentano una velocità di cassa elevata e in tendenza evolutiva con le punte della Lombardia [65,8%] e del Piemonte [64,6%], e quella delle Regioni del Centro e soprattutto del Sud, le cui rispettive medie complessive sono sensibilmente inferiori.

Infine la capacità di impegno riflette l'attitudine a realizzare il programma di spesa, traducendo in obbligazioni giuridiche effettivamente concluse le previsioni di bilancio. Si tratta anche dell'indicatore finanziario che misura il grado di *performance* nell'avvio degli interventi settoriali. Nel 2000, in particolare, il relativo valore medio nazionale è stato inferiore [59,4%] a quello dell'anno precedente [78,2%].

Nella graduatoria di risultato positivo si dispongono ai primi posti l'Emilia Romagna, il Molise e la Liguria, mentre la Calabria e la Puglia, ma anche la Lombardia e il Veneto registrano un notevole decremento annuale.