

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

EMILIA-ROMAGNA

(Esercizi finanziari 1991-1995)

SOMMARIO

Deliberazione.

Sommario e sintesi della Relazione.

PARTE I[^]

PRINCIPI GENERALI DI DISCIPLINA DELLA ATTIVITA' REGIONALE

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

PARTE II[^]

LA POLITICA DI BILANCIO

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

- 6.3. *Entrate libere e vincolate*
- 6.4. *Entrate proprie tributarie e devolute.*
- 6.5. *La capacità fiscale della Regione Emilia Romagna.*
- 6.6. *L'indebitamento regionale.*
- 7. **Analisi strutturale ed economica della spesa regionale per l'anno 1995**
 - 7.1. *La spesa regionale sostenuta con entrate proprie.*
 - 7.2. *Rigidità del bilancio in rapporto alla composizione della spesa*
 - 7.3. *La spesa per il personale regionale*
 - 7.4. *La spesa per il servizio del debito.*
 - 7.5. *La copertura dei residui perenti*
- 8. **L'avanzo di amministrazione dell'esercizio 1995 nel confronto con i risultati delle precedenti gestioni.**

PARTE III[^] **LE POLITICHE DI INTERVENTO**

- 1. **Gli obiettivi della programmazione regionale nel raccordo con il quadro finanziario delle risorse. La struttura del bilancio regionale come strumento di valutazione delle politiche.**
- 2. **La politica agricola.**
 - 2.1. *La disciplina nazionale di finanziamento delle attività e degli interventi regionali in agricoltura.*
 - 2.2. *Finanziamento e gestione della politica agricola regionale.*
 - 2.3. *Segue: la legge 752 del 1986. Grado di attuazione in Emilia Romagna.*
 - 2.4. *La gestione dei programmi agricoli.*
- 3. **La gestione dei fondi di provenienza comunitaria.**
 - 3.1. *Il QCS 1989-1993 e gli obiettivi 3 e 4 finanziati dal Fondo Sociale Europeo.*
 - 3.2. *Il QCS 1994-1999 e i nuovi obiettivi finanziati dai fondi strutturali. In particolare gli obiettivi 3 e 4.*
 - 3.2.1. *Segue: gli obiettivi 2, 5b e 5a.*
- 4. **La politica per l'ambiente e il piano triennale.**
 - 4.1. *Finanziamento e attuazione del PTTA 1989/'93 e relativi aggiornamenti.*
- 5. **L'assistenza sanitaria. Linee guida del processo di riforma avviato con il d. lgs. 502 del 1992.**
 - 5.1. *Le gestioni liquidatorie e i definitivi accertamenti sui disavanzi pregressi.*

- 5.2. *I disavanzi 1990-1995 nella gestione dell'assistenza sanitaria in Emilia Romagna. Le principali cause nella formazione dei deficit annuali.*
- 5.3. *La copertura dei disavanzi pregressi con riferimento al saldo delle gestioni.*
- 5.4. *La spesa sanitaria di parte corrente in Emilia Romagna: A) analisi per categorie economiche.*
- 5.4.1. *Segue: B) analisi per funzioni. L'assistenza ospedaliera: gli indicatori di efficienza, la struttura demografica, la mobilità*
- 5.5. *La rimodulazione della rete ospedaliera in Emilia Romagna.*
- 5.5.1. *Segue: A) integrazione fra interventi socio-sanitari e socio-assistenziali.*
- 5.5.2. *Segue: B) i rapporti con le case di cura private*
- 5.6. *Profili organizzativi di riordino del servizio sanitario e nuova disciplina di contabilità.*

Allegati.

- Allegato 1/ER - Entrate proprie e devolute - (stanziamento iniziale).*
- Allegato 2/ER - Entrate proprie e devolute - (stanziamento finale).*
- Allegato 3/ER - Conto del patrimonio - riepilogo anno 1995.*
- Allegato 4/ER - Spesa regionale per sezioni dipartimentali e settori di intervento (impegni).*
- Allegato 5/ER - Spesa regionale per sezioni dipartimentali e settori di intervento (pagamenti di cassa).*
- Allegato 6/ER - Tassi di attività, di occupazione e di disoccupazione in E. Romagna.*
- Allegato 7/ER - Fondi comunitari e risorse integrative nazionali e regionali (obiettivo 3 - FSE - QCS 89-93)*
- Allegato 8/ER - Fondi comunitari e risorse integrative nazionali e regionali (obiettivo 4 - FSE - QCS 89-93)*
- Allegato 9/ER - Indice di consumo di risorse ospedaliere per fascia d'età (regime ordinario)*
- Allegato 10/ER - Indice di consumo di risorse ospedaliere per fascia d'età (day hospital).*
- Allegato 11/ER - Indice di consumo di risorse ospedaliere per fascia d'età (regime ordinario+day hospital).*
- Allegato 12/ER - Tassi di ospedalizzazione nelle Aziende USL - anni 1992-1994.*
- Allegato 13/ER - Struttura della popolazione all'1/1/95 nelle Regioni italiane.*
- Allegato 14/ER - Offerta di posti letto nelle aziende sanitarie dell'Emilia Romagna.*

DELIBERAZIONE

3/REF/97

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

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

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

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

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

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

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

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

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

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

DELIBERA

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

ORDINA

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

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

IL RELATORE
F.to R. ARRIGONI

IL PRESIDENTE
F.to G. CARBONE

IL DIRIGENTE SUPERIORE
F.to E. ADORNATO

SOMMARIO E SINTESI DELLA RELAZIONE

SOMMARIO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

SINTESI

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Per quanto riguarda le disposizioni recate dal collegato alla finanziaria '97 [legge 662/96], la considerazione offerta ai valori dell'autonomia e del regionalismo si è coniugata, per il periodo transitorio, al sacrificio imposto alla finanza regionale in termini di riduzione di risorse. In particolare, l'istituzione dell'IREP non ha assicurato alle Regioni libertà di aliquota pur entro un limite fissato con legge dello Stato, il quale, stabilito nell'1%, è peraltro slittato di due anni prosciugando temporaneamente, il significato di una riforma che alla capacità contributiva regionale tuttavia si affida per innescare meccanismi virtuosi alla volta di una rinnovata efficienza per lo sviluppo. Sul gettito IREP grava poi un vincolo, sino ad limite massimo del 90%, a compensazione dell'abolizione dei contributi sanitari e della tassa sulla salute; tale scarto percentuale potrebbe avere l'effetto di prosciugare e non di poco le risorse autonomamente destinabili ad altri settori di intervento.

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

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

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

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