

gestione delle entrate proprie graduare la leva dello sforzo fiscale in rapporto all'andamento complessivo dei finanziamenti che alle Regioni competono anche a valere su leggi settoriali per interventi di sviluppo.

La gestione dell'anno espone per l'Emilia Romagna una crescita delle entrate proprie [Tit I°], accertate [+ 2,95%] e riscosse [+ 2,0% e + 2,8%], rispetto ai dati previsionali assestati. Non così per le assegnazioni dello Stato, gran parte delle quali a destinazione vincolata.

I dati riferibili al quinquennio 1991-1995 confermano le medesime conclusioni.

L'osservazione sulla capacità di sforzo fiscale in Emilia Romagna conferma una scelta che, mentre non porta sino al limite massimo la leva fiscale, assicura peraltro consistente alimentazione delle entrate proprie.

Lo sfasamento temporale delle assegnazioni statali e dei finanziamenti connessi a esigenze non prorogabili, specie se di consistenti dimensioni, crea peraltro non poche difficoltà alla programmazione regionale degli interventi.

L'elevata percentuale di entrate vincolate segna la misura dell'effettivo ambito di autonomia regionale che solo impropriamente può farsi coincidere con le cosiddette entrate proprie; le quali, ove non siano coniugabili con altrettanta libertà di destinazione, nulla aggiungono in termini di autodeterminazione. E' il caso dei contributi sanitari, ma pure della quota di accisa sulla benzina per autotrazione, per la parte destinata a sostituire trasferimenti per spese già vincolate da decisioni in precedenza assunte a livello centrale. Quanto all'IREP, molto dipenderà dal modo di esercizio della relativa delega.

La situazione di indebitamento della Regione al 31 dicembre 1995 ascende a 814 miliardi e per tale importo risulta contabilmente iscritta nel conto del patrimonio con un miglioramento rispetto all'inizio dell'esercizio di 43 miliardi. L'evoluzione in crescita, riscontrabile per gli anni 1993 e 1994 e che si consolida nel 1995, va posta in relazione con la contrazione di mutui per il ripiano di disavanzi pregressi delle gestioni sanitarie [338 a copertura del disavanzo 1990 e 229 miliardi per il disavanzo 1991]. Nell'anno 1995 non risultano stipulati, con oneri a carico della Regione, ulteriori mutui per tale finalità con conseguente miglioramento del trend [- 43 mld].

Il che consente di registrare positivamente la prudenza della Regione Emilia Romagna nell'accedere al credito a copertura dell'attività di spesa. Ed invero, mentre l'esposizione in debito non ha compromesso il saldo attivo patrimoniale, il correlativo ammontare per interessi e quota capitale resta nei limiti di un equilibrio finanziario che si mantiene sul filo di una corretta manovrabilità di bilancio e nel rispetto della clausola di copertura, come definita dalla legge 335 e dalla legge di contabilità regionale.

Per quanto riguarda la spesa effettiva, a fronte dell'importo globale di stanziamenti finali [11.010 mld], le risorse regionali [al lordo dei fondi di provenienza comunitaria] danno sostegno a 2.150 miliardi di spesa, che rappresentano il 19,5% mentre, con gli 8.776 miliardi, il finanziamento statale si colloca percentualmente al 79,7%.

Con riguardo ai soli dati di competenza, quasi la metà dei mezzi regionali è destinata a spese di investimento [49,8%] mentre delle risorse statali solo il 14,5% vi trova allocazione.

Nell'ambito di una ripartizione della spesa per analisi sezionale, la percentuale di investimenti rinveniente da risorse proprie regionali e destinata a servizi del territorio [92,1%] e ad attività produttive [82,8%] conferma l'opzione programmatica dell'Emilia Romagna alla volta di un processo mirato all'attivazione di meccanismi economici favorevoli ad esiti di sviluppo.

C'è da dire che i risultati della gestione mantengono gli interventi di investimento nella coerenza degli obiettivi tracciati dal Consiglio regionale con l'approvazione del bilancio e il suo assestamento. La finalizzazione della spesa ai due settori indicati non divarica sensibilmente rispetto all'originaria distribuzione degli investimenti fra le sezioni di bilancio. Gli interventi di investimento per il territorio conservano, nella fase dell'impegno, lo stesso peso percentuale dello stanziamento [33,6%] con una lieve flessione del pagamento [31,4%]. Gli investimenti nel campo delle attività produttive si avvantaggiano rispetto agli altri settori tramite la dinamica impressa agli impegni [40,9%] e ai pagamenti [45,6%] e migliorano il peso percentuale previsto nel bilancio assestato [33,8%].

Meritano altresì attenzione le componenti di spesa che, per il carattere obbligatorio, costituiscono un forte condizionamento in termini di rigidità.

I dati relativi agli anni 1990-1995 evidenziano un andamento della spesa per retribuzioni che, scontata la flessione del 1993, si attesta su un incremento medio annuale del 1,7%. Lo scarto del '93 va posto in relazione con lo slittamento del rinnovo contrattuale [CCNL 1994-1997 - Comparto Regioni - autonomie locali] che si è riflesso poi nel risultato dell'anno 1994. In rapporto al totale della spesa corrente sostenuta da mezzi regionali, quella del personale rappresenta nella media dei sei anni circa il 17%; da dire tuttavia che, nell'andamento del periodo considerato, il relativo peso percentuale flette progressivamente, passando dal 20,2% al 17,7% del 1995. Gli esiti positivi sono anche da porre in relazione alla sollecita predisposizione dei mezzi e degli strumenti di gestione del personale, rinvenienti dalla riforma organizzativa tracciata dalla legge regionale 4 agosto 1994 n. 31, in attuazione del d. lgs. 29 del 1993.

Per quanto concerne i residui perenti, l'ammontare annuo, nel confronto con la massa spendibile della Parte I<sup>a</sup> del bilancio, espone nel quinquennio 1991-1995 un andamento percentuale medio del 4,0%, mentre la copertura in bilancio si avvicina al 70% assicurando congruente garanzia.

L'anno 1995 si è chiuso per l'Emilia Romagna con un avanzo netto di amministrazione 932 miliardi [lire 932.468.950.249]; a fronte del quale, la legge di approvazione del rendiconto riscontra una composizione interamente formata da fondi a destinazione vincolata.

I dati e le analisi condotte dalla Corte mostrano come l'Emilia Romagna, tramite la gestione del bilancio, abbia mantenuto all'attività di spesa spazi di manovra valevoli ad evitare il peso finanziario degli oneri conseguenti al ricorso all'indebitamento.

**PARTE III<sup>a</sup>** - Le recenti modifiche alle norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio [legge 3 aprile 1997 n. 94] hanno istituito un nesso dinamico fra struttura del bilancio e nuovi modelli di organizzazione dell'attività amministrativa con un più stretto legame di interdipendenza fra finanza e amministrazione. La Corte, con riferimento al versante delle amministrazioni centrali, ha avuto modo anche di recente di condividere l'idea di una razionalizzazione del bilancio per funzioni, nonché per centri di responsabilità e di costo, coniugata con il disegno di modernizzazione dei modelli organizzativi, dei procedimenti, delle tecniche di amministrazione.

Il sistema di classificazione adottato dalla Regione Emilia Romagna ordina gli stanziamenti di bilancio in obiettivi programmatici ricomponibili in sette aree dipartimentali [sezioni di bilancio] a loro volta suddivise in settori funzionali, a ciascuno

dei quali fa capo una pluralità di programmi, la cui lettura tramite rubriche consente ulteriori disaggregazioni.

L'articolazione di bilancio consente approfondimenti tematici in ordine a ciascuna macro-area funzionale e sulle politiche regionali di intervento i cui risultati sono stati perciò scrutinati tramite l'applicazione di indicatori finanziari oltreché in base agli esiti dell'istruttoria condotta da questa Corte.

Ai temi dell'agricoltura, della gestione dei fondi comunitari, dell'ambiente e della sanità sono specialmente rivolte le analisi della relazione. A proposito delle quali, va precisato che il metodo di lavoro è stato quello di una riaggregazione dei capitoli di bilancio per sezione, settore, programma; riconducendo, cioè, la spesa regionale nell'ambito di una riclassificazione per programmi di attività omogenee al fine di poter esprimere poi una valutazione su modi, tempi e grado di realizzazione degli obiettivi definiti dalla Regione all'atto della formulazione delle politiche di piano.

**Politica agricola** - I dati acquisiti e le elaborazioni effettuate evidenziano la prevalenza delle risorse di provenienza statale nel finanziamento delle politiche agricole della Regione; alla cui composizione le predette risorse contribuiscono per oltre il 72,7% nella media del quinquennio considerato. Nel 1995 cresce il contributo delle risorse proprie regionali che passano dal 14,4% del 1992 al 18,5% del 1995. Altrettanto vale per le risorse comunitarie la cui percentuale aumenta sensibilmente nell'anno 1995. Il che va posto in relazione con l'avvio, a partire da tale anno, della programmazione comunitaria 1994-1999. Ed invero con la legge regionale di variazione al bilancio '95 [l.r. 9.11.1995 n. 56] vengono attivate le relative azioni con l'istituzione di nuovi capitoli di spesa sui quali si dirà poi. Ulteriore osservazione è per la crescita progressiva delle risorse proprie regionali destinate annualmente al settore e che, per il 1995, ammontano complessivamente a 71.345 miliardi [al netto dei finanziamenti comunitari]. Tale incremento trova spiegazione nell'esigenza di dare copertura al cofinanziamento degli obiettivi 5a e 5b.

Va pure considerato come i fondi recati dalla specifica legge di settore 752 del 1986, posti a raffronto con il complesso dei finanziamenti statali al settore, rappresentino nel periodo considerato una percentuale di poco inferiore al 70% [67,99%], mentre è di circa la metà [49,29%] il contributo di tali fondi alla formazione del bilancio agricolo dell'Emilia Romagna.

Quanto alla gestione di tali risorse, gli indicatori di attività depongono per un elevato grado di attuazione; la legge di settore si è tradotta in un avvalimento di risorse [impegni/finanziamenti] pari al 98,7% di quanto trasferito, mentre in termini di pagamenti - e perciò di definitiva attuazione dei processi per la realizzazione degli obiettivi - la percentuale si attesta all'85,8%. Per quanto riguarda la velocità di cassa il relativo indicatore esprime la capacità della Regione di trasformare annualmente il 55,6% delle obbligazioni assunte in pagamenti. Risultato da giudicare apprezzabile, a fronte di stanziamenti destinati in prevalenza ad investimenti.

**Gestione dei fondi di provenienza comunitaria** - Separata attenzione è ai due successivi Quadri Comunitari di Sostegno [QCS 89-93 e 94-99] con riferimento a ciascuno degli obiettivi in essi compresi e finanziati dai diversi fondi strutturali [FSE, FERSR, FEOGA]. Tuttavia, solo a partire dal 1995 - a seguito dell'approvazione del QCS '94-'99 e dell'attuazione del Documento Unico di Programmazione nonché della riconversione

riconversione dell'area regionale di cui all'obiettivo 2 dei fondi a finalità strutturale - hanno preso avvio i programmi ricompresi nell'obiettivo medesimo mentre per gli obiettivi 5a e 5b l'attuazione in termini finanziari è slittata al 1996 a causa delle esigenze di collegamento con la riprogrammazione comunitaria. Muta del resto, nel corso dell'anno 1995, il quadro normativo di riferimento con l'intervento delle seguenti leggi regionali: 7 aprile 1995 n. 23 e 10 aprile 1995 n. 25.

*QCS 1989-1993: obiettivi 3 e 4 finanziati dal Fondo Sociale Europeo.* L'analisi condotta permette di riscontrare come a fronte del complessivo accertamento in entrata di 382 miliardi, per risorse comunitarie e cofinanziamento nazionale, gli impegni in parte spesa comprensivi di mezzi regionali sono contabilizzati per 401 miliardi, mentre a 385 miliardi ammontano i pagamenti complessivamente effettuati nel periodo, contro riscossioni complessive di mezzi statali e comunitari pari a 162 miliardi. Ciò significa che la Regione ha impegnato e pagato più di quanto ha ricevuto. Il che spiega anche l'elevato indice di realizzazione desumibile dal rapporto stanziamenti/impegni/pagamenti; tanto più evidente se l'impegnato e il pagato siano confrontati con accertamenti e riscossioni.

Quanto detto si riassume negli indici percentuali del 74,3% e del 71,5% della capacità di impegno e di pagamento rispetto agli stanziamenti complessivi del periodo. Qualora poi impegni e pagamenti siano rapportati a quanto accertato e riscosso, la gestione progettuale sopravanza il flusso dei finanziamenti, specie per quanto riguarda le risorse nazionali di cofinanziamento. Va notato in particolare come, a fronte di un accertamento complessivo di fondi nazionali per 189 miliardi, i trasferimenti effettivi dello Stato per quota cofinanziata siano ammontati complessivamente a soli 33,8 miliardi.

Il mancato rispetto dei tempi, nel trasferimento delle risorse da parte dello Stato, rappresenta uno dei gravi problemi nella realizzazione dei programmi finanziati con i fondi comunitari e nella utilizzazione piena delle relative disponibilità.

Per fronteggiare tale inconveniente la Regione ha in realtà attivato un meccanismo di anticipazione tramite il quale è stato assicurato agli operatori un quadro di certezze finanziarie nel cui ambito realizzare gli interventi programmati e che spiega per altro verso gli alti tassi di utilizzo che hanno consentito all'Emilia Romagna di fruire di assegnazioni di risorse comunitarie crescenti.

Va segnalato tuttavia il livello eccessivamente elevato dei crediti maturati nei confronti dello Stato che, oltre certi limiti, può compromettere la tempestiva realizzazione dei programmi. Occorre pensare a meccanismi più efficienti e rapidi per il trasferimento dei cofinanziamenti nazionali alle Regioni, specie quando si tratti di assicurare l'attuazione di progetti dotati di fattiva operatività.

La Regione alla fine dell'esercizio 1994 doveva ancora riscuotere il 100% dei fondi di cofinanziamento nazionale, a fronte di pagamenti effettuati per oltre 350 miliardi, coperti da riscossioni di fondi CEE per 127 miliardi. Solo nel 1995, oltre cinque anni dopo l'avvio dei primi pagamenti, l'Emilia Romagna ha riscosso per cofinanziamento nazionale 33,8 miliardi sui 189,0 accertati a credito nei confronti dello Stato.

I risultati gestionali riscontrabili tramite i dati e le certificazioni ufficiali depongono per un efficiente grado di realizzazione gestionale da parte della Regione che, a fine 1995, espone pagamenti [385,7 mld] superiori per oltre la metà di quanto ricevuto per FSE [127,6 mld] e per cofinanziamento nazionale [33,8 mld]. Il sistema di monitoraggio e di rendicontazione, imposto dalla Regione agli enti beneficiari dei trasferimenti, dà

affidamento sulla compiuta realizzazione degli obiettivi perseguiti con i programmi finanziati.

*Il QCS 1994-1999: in particolare gli obiettivi 3 e 4.* I dati, gli indicatori e le elaborazioni analitiche espongono, per i due anni in questione, assenza di riscossioni a titolo di cofinanziamento, mentre di oltre 280 miliardi sono gli impegni della Regione e a quasi 160 miliardi ammontano i pagamenti. Permane, anche nel quadro della nuova programmazione comunitaria e malgrado l'importanza dei relativi finanziamenti, il ritardo da parte del livello nazionale nel far fronte ai pagamenti, costringendo la Regione a reperire risorse di cassa a pena della perdita di risorse comunitarie.

Gli impegni assunti sono, in entrambi i casi, superiori ai finanziamenti comunitari e nazionali accertati; i pagamenti espongono poi una realizzazione del 71,6% quanto all'obiettivo 3 [148,8 mld/208,3 mld], mentre non indicativo è il dato dell'obiettivo 4 che ha sofferto anche dei ritardi deliberativi del CIPE. Nondimeno le iniziative anche per tale obiettivo si sono tradotte nell'approvazione di un notevole numero di progetti con riguardo ai quali sono state programmate e impegnate risorse per oltre il 50% degli stanziamenti.

Quanto agli obiettivi 2, 5b e 5a il recente avvio dei programmi consente solo prime approssimazioni valutative le quali, per l'obiettivo 2 indicano il sostegno di mezzi regionali alla realizzazione del programma, per un 40%. La percentuale di impegno già raggiunge il 35% al primo anno.

*La politica per l'ambiente e il piani triennale* - Nell'ambito della politica per l'ambiente particolare rilievo assume il programma relativo all'attuazione del Piano Triennale nazionale per la tutela dell'ambiente [programma 2, settore III°]. Nel quadriennio 1993-1995 tale programma ha avuto in gestione una massa spendibile reale [depurata cioè degli effetti delle reiscrizioni] di circa 241 miliardi, inferiore solo a quella registrata sul programma 3 [tutela e risanamento ambientale: 445 miliardi].

I dati di rendiconto e le elaborazioni analitiche mostrano come la Regione, in rapporto a trasferimenti accertati per 98.779 milioni, ne abbia utilizzati l'86,5% per impegni di spesa e il 49,6% per procedere ai relativi pagamenti.

Con riguardo ai singoli programmi, migliore grado di attuazione quanto a capacità di impegno è riscontrabile per il programma SMAR [100%], ma pure per il DEAC [94,8%] e il DERISP [94,6%]. Tale percentuale resta invariata con riguardo al dato degli accertamenti in entrata, del resto corrispondenti agli stanziamenti depurati delle reimpostazioni. Non diverso è poi il risultato per quanto concerne i pagamenti, i quali si attestano al 37,7% degli accertamenti per lo SMAR, al 58,2% per il DEAC, al 52,5% per il DERISP. Il riferimento, anche in questo caso, è alle entrate accertate, ma non diverso è il risultato se riferito al totale degli stanziamenti effettivi del quadriennio, depurati tuttavia dell'effetto di sovradimensionamento conseguente le reiscrizioni per economie vincolate.

Sul grado di realizzazione degli indicati programmi, la valutazione si riassume perciò in un giudizio complessivamente positivo; il quale peraltro mette in chiaro la minore efficienza nell'attuazione del programma SINA che, pur sostenuto da risorse proprie regionali, si è tradotto in un impegno di spesa pari nel quadriennio a complessivi 850 milioni, percentualmente pari al 7,8% delle entrate accertate e al 4,2% delle risorse effettivamente stanziare. Non altrettanto è invece a dirsi per il PRONAC e l'INFEA che

devono la bassa realizzazione al mancato trasferimento di risorse da parte dello Stato, se è vero che nel primo caso, a fronte di stanziamenti di entrata per 5.189 milioni, nulla è accertato e riscosso nel quadriennio e nel secondo caso, a fronte di 879 milioni accertati, ne vengono impegnati dalla Regione 1.079 sulla base del sostegno di risorse proprie [+ 22,7%].

A proposito del PTTA 1994-1996, le considerazioni che seguono sono limitate al biennio 94-95; tuttavia va pure precisato che per la totalità dei programmi gli stanziamenti in parte spesa figurano solo a partire dall'anno 1995. Il che del resto si spiega con riferimento alla deliberazione CIPE di assegnazione delle risorse, la quale è intervenuta a fine dicembre '93. Se in entrata è stato pure possibile, in qualche caso, stanziare la relativa somma, non altrettanto è avvenuto per l'allocatione della spesa slittata all'anno successivo. La percentuale di accertamenti è pari al 78,5% degli stanziamenti mentre di solo l'11,3% è la percentuale delle riscossioni. Quanto ai singoli programmi, ad influire sulla indicata divaricazione sono specialmente le minori entrate accertate relativamente al programma "bacini idrografici e mare adriatico" [- 25.550 milioni]. Ciò malgrado gli impegni di spesa siano tempestivamente seguiti per 92.416 milioni.

**Assistenza sanitaria** - Resta l'incognita dei disavanzi pregressi rinvenienti dalle gestioni stralcio, le cui esigenze di ripiano non hanno trovato, a livello di legislazione nazionale, definitive ed esaurienti soluzioni.

In Emilia Romagna, a partire dal 1990, si registra una flessione nel *trend* annuale di spesa con l'effetto di un miglioramento dei saldi che nel 1995 espongono un passivo inferiore per oltre la metà rispetto a quello dell'anno 1990 [665 mld < 1.369 mld]. Permane tuttavia una situazione di disavanzo pregresso le cui cause sono da riferire principalmente a specificità proprie [demografiche, di rete ospedaliera, di qualità di prestazioni] ove le particolari caratteristiche della domanda e dell'offerta nonché il sistema di mobilità ospedaliera ha pesato nella composizione di costo, con effetto nel bilanciamento fra entrate e uscite.

Sulla base delle verifiche dei commissari liquidatori, effettuate secondo le modalità definite dalla Conferenza Stato-Regioni, il Presidente della Regione ha certificato in 1.587 miliardi il saldo passivo delle pregresse gestioni sino al '94, il cui ripiano, pur tenuto conto della quota a carico dello Stato [legge 11.2.1997 n. 21], lascia al bilancio della Regione un peso finanziario non indifferente.

Nell'analisi della spesa di parte corrente, quella per il personale [3.274 mld] si conferma voce economica di maggior peso (dopo quella per beni e servizi) [43,6%]; ove, poi, la maggior parte di questa fa capo alla gestione ospedaliera [2.495 miliardi] che assorbe una percentuale pari a 76,2%.

Nell'"acquisto di beni e servizi" [cat. 3<sup>a</sup>], è da registrare un risparmio pari, nel quadriennio, a 275 miliardi [- 6,3%]. Forte incidenza vi ha avuto la diminuzione dei costi per l'assistenza farmaceutica. Il relativo indice di variazione percentuale rivela, a partire dal 1992, una discesa rapida per tutti e quattro gli anni, sino al '95 [- 0,74%; - 17,46%; - 17,08%; - 7,23%]. Complessivamente a fine '95 la spesa farmaceutica è scesa rispetto al '92 del 37,07%, realizzando un risultato migliore per oltre quattro punti percentuali rispetto all'omologo indice nazionale [- 33,06%]. Si tratta di un aspetto di rilievo qualora si consideri che il miglioramento della spesa totale per il quadriennio 1992-1995 ascende a 504 miliardi [8.010 > 7.506] e, di questi, sono ben 400 i risparmi attribuibili alla

diminuzione della spesa farmaceutica. Da questo punto di vista, le recenti disposizioni volte a consentire tetti più elevati di spesa per la farmaceutica destano preoccupazione a fronte di immutate assegnazioni di risorse correnti alle Regioni.

Nell'analisi per funzioni, è l'assistenza ospedaliera che assume decisiva prevalenza nella composizione della spesa di parte corrente nell'ambito della quale assorbe una percentuale del 60,94% nel 1995 [al netto del consumo farmaceutico].

Nel confronto con il parametro capitaro di finanziamento, fissato per l'anno '95 in corrispondenza al livello funzionale considerato [823.000 lire circa], è di circa lire 165.000 il travalicamento pro-capite in Emilia Romagna [4.500 miliardi/popolazione res. + ingressi esterni], nonostante sia positivo il riscontro in ordine ai parametri di *performance*.

L'esame dei principali indicatori di attività elaborati sulla base dei criteri risalenti e recentemente ribaditi con la legge 662 del 1996 [collegato alla finanziaria '97], mostrano infatti il rispetto, se non il miglioramento, rispetto ai parametri di performance stabiliti. Così per l'occupazione dei posti letto il cui tasso, rispetto a quanto prescritto [75 per cento in media annua], espone risultati più favorevoli e si coniuga con un parametro di degenza media valevole a confermare un'efficienza operativa che trova rispondenza nel basso indice di "letti vuoti" [ITO] e una buona rotazione di pazienti per letto [IR]. Quanto alla dotazione media di posti letto, il relativo indice [5,8 x 1.000] migliora nel periodo e resta al di sotto della media nazionale [6,00 x 1.000].

Elevata è l'utilizzazione dei servizi ospedalieri da parte della popolazione residente. A livello nazionale sono 155 i ricoveri ogni 1.000 abitanti presso strutture ospedaliere pubbliche e private; l'Emilia Romagna con l'indice di 209 si posiziona al di sopra del valore nazionale. Ad influire sulla domanda ospedaliera è la struttura demografica della Regione, la cui caratteristica è l'elevato indice di invecchiamento con una presenza di ultra sessantacinquenni, percentualmente pari al 20,8% a fronte del dato nazionale del 16,4%, i quali espongono un indice di consumo di punti DRG assai più elevato rispetto alle altre fasce di età.

Il fenomeno della mobilità interregionale registra poi un forte incremento dal lato attivo dovuto al grado di attrazione delle strutture di ricovero dell'Emilia Romagna. Con riferimento all'anno 1995, a fronte dei ricoveri complessivamente effettuati [966.083], ascendono a 97.000 quelli relativi a pazienti non residenti nella Regione [10%]. Tale flusso di entrata è rappresentato per il 9,4% da residenti in altre Regioni e per lo 0,6% da residenti all'estero. La mobilità passiva si attesta viceversa su cifre assai più basse con 33.000 pazienti esportati e con un saldo positivo regionale di oltre 60.000 ricoveri. A tale riguardo va detto pure che l'importo regionale dei punti DRG rappresenta l'11% del totale prodotto in Regione, mentre il peso medio per caso trattato relativamente a ricoveri dei "fuori-regione" [0,93] è del 12% superiore a quello dei pazienti residenti [0,82].

La Regione, tramite la rimodulazione della rete ospedaliera, ha inteso corrispondere all'esigenza di mantenere inalterati i livelli di offerta assicurando allo stesso tempo un adeguato contenimento della spesa imposto dalla restrizione dei finanziamenti nazionali. Tale processo, avviato con la delibera di Giunta regionale 86 del 1996, è stato meglio definito a seguito della risoluzione approvata dal Consiglio regionale nella seduta del 18 dicembre 1996.

La riduzione dei posti letto viene inquadrata in una più ampia strategia che assume a denominatore comune l'appropriatezza delle risposte sanitarie; perciò, prima di tutto,

netta separazione fra la rete degli ospedali "per acuti" e la rete di strutture adibite ai problemi delle "post-acuzie", della cronicizzazione, della non autosufficienza. Il problema dei costi e l'esigenza di rientro da un fabbisogno fuori linea si coniuga con una dimensione strutturale più mirata all'effettivo bisogno sanitario, opportunamente selezionato e diversificato sulla base di una più stretta aderenza dell'offerta alla domanda.

In questo quadro pianificatorio convergono tanto il nuovo modello di finanziamento degli ospedali sulla base di tariffa DRG, come pure le nuove, favorevoli opportunità che tale modello corrispettivo schiude nel rapporto pubblico e privato.

Nell'ambito degli ospedali pubblici il finanziamento a tariffa DRG si traduce in un metodo che non solo è strumentale alla valutazione economico-gestionale in termini di efficienza della struttura, ma agisce altresì da incentivo nel perseguimento di risposte di qualità e funzionalità a loro volte suscitate dall'interesse al recupero [o alla conservazione] di quella quota di mercato fisiologicamente coerente con la popolazione di residenza riferibile alla Azienda-usl.

Nei confronti delle case di cura private, il nuovo sistema di remunerazione agisce nel rifondare l'interesse all'efficienza, disincentivando in particolare il prolungamento delle degenze.

Con deliberazione 19 dicembre 1996 n. 535 il Consiglio regionale ha approvato la proposta di Giunta [n. 2272 del 17.9.96] sul riordino organizzativo della rete ospedaliera dell'Emilia Romagna, ove la dotazione complessiva dei posti letto pubblici e privati finanziati dal servizio sanitario nazionale è fissata in 20.433, pari al 5,19 per mille abitanti.

Ulteriore linea di azione è quella rivolta a dare continuità ad una gestione integrata alla funzione sanitaria e a quella socio-assistenziale. Tale esigenza ha trovato recepimento nella legge regionale 12 maggio 1994 n. 19 di riordino del sistema sanitario regionale [art. 7].

Una scelta, quella dell'Emilia Romagna che tende a rivalutare l'assistenza sanitaria "extra-ospedaliera" con elementi alternativi nell'ambito di un ampio ventaglio di scelte tra differenti soluzioni in rete: assistenza domiciliare integrata [AIDS e oncologici]; assegno di cura [popolazione anziana; legge r. 5/94]; residenze sanitarie assistenziali [RSA - legge r. 5/94]; case protette [legge r. 5/94]; centri diurni [legge 5/94].

Di qui, la delimitazione delle competenze finanziarie e istituzionali facenti capo a Comuni e Province, da un lato, e al servizio sanitario, dall'altro, mediante un sistema di pattuizioni convenzionali tradottosi, sin dal 1994, in un primo accordo stipulato tra l'Assessorato alla sanità e l'ANCI, valso a definire gli *interventi socio-assistenziali* di competenza finanziaria degli Enti locali e gli *interventi sociali a rilievo sanitario [socio-sanitari]* di competenza del servizio sanitario nazionale. Nel luglio scorso, la Giunta regionale ha ulteriormente messo a punto criteri per una più precisa definizione degli interventi a carico del bilancio sociale e di quelli invece a carico del fondo sanitario nazionale [delib. G.R. 17 luglio 1996 n. 1637].

In tale quadro, assume specifico significato il quarto accordo sulla politica sociale a favore degli anziani, siglato il 22 luglio 1966 fra le Organizzazioni Sindacali dei Pensionati [OSP] e la Regione Emilia Romagna. Il richiamo è alla legge regionale 3 febbraio 1994 n. 5, recante norme a "Tutela e valorizzazione delle persone anziane - Interventi a favore degli anziani non autosufficienti". Si tratta dello svolgimento di una precisa idea di fondo della quale è permeata una politica che punta sulla valorizzazione

della persona anziana, intesa come risorsa della società e al contempo ne tutela i diritti con riguardo alla condizione di non autosufficienza.

Il riordino della rete ospedaliera include la riconsiderazione del rapporto con l'offerta da parte delle strutture private, le quali, nel quadro di una regolazione del mercato sanitario ispirata a criteri di integrazione e competizione, divengono snodi essenziali per una corretta pianificazione.

Il 16 maggio 1996, con propria circolare n. 24 indirizzata a tutti i direttori generali, l'Assessorato alla sanità ha dato le direttive da seguire per l'assistenza sanitaria presso le strutture private di ricovero e cura. Tali direttive, traggono fondamento dalla deliberazione di Giunta 379 del marzo 1996 ratificata dal Consiglio regionale [delib. 275/96], assunta del resto sulla base del protocollo d'intesa siglato con le rappresentanze regionali della ospedalità privata [AIOP e ARIS].

E' sulla tariffa, valevole a compensare le prestazioni richieste, che gioca il meccanismo della concorrenza fra strutture pubbliche e private, calibrata su una pianificazione finanziaria che tiene conto del vincolo di spesa imposto dal finanziamento nazionale. La soluzione è di graduare i DRG su un programma di degenze misurate in rapporto ad episodio di ricovero, ove il rischio contrattuale per degenze superiori si sposta a carico della struttura privata tramite la previsione di tariffe differenziate per il supero delle giornate.

Resta essenziale il valore accordato alla libertà di scelta, a garantire il quale, oltre le tariffe, sono pure i controlli di qualità fondati su regole uguali e omogenee allo scopo di prevenire comportamenti opportunistici da parte delle strutture accreditate.

Il sistema di finanziamento, nel tenere conto degli ambiti territoriali ridefiniti [l. r. 12 maggio 1994 n. 19] e dei principi recati nella l. r. 20.10.1994 n. 50 in adesione al modello tracciato dal d.lgs. 502 del 1992, si ispira al criterio della quota capitaria tuttavia "pesata" nell'ambito di un sistema misurato sul consumo di punti DRG, ove trova poi incidenza e valutazione sia la mobilità, sia la composizione demografica della popolazione, sia l'indice standardizzato di mortalità regionale [SMR]. Tale sistema da un lato persegue l'obiettivo di far corrispondere il finanziamento con il grado di bisogno sanitario, per altro verso, tramite il meccanismo della compensazione della mobilità interaziendale, lascia permanere una regolazione del mercato fondata sull'incentivo all'efficienza e sulla competitività.

Quanto ai controlli, la disciplina regionale più recente ha previsto il rafforzamento di momenti conoscitivi interni e per altro verso una azione di monitoraggio il cui esercizio è affidato all'Assessore alla sanità il quale si avvale dei nuclei di valutazione regionali istituiti ai sensi del d.lgs. 29 del 1993 in tutte le Aziende-usl.

Per il monitoraggio degli andamenti finanziari di gestione è istituito a partire dal 1997 un "Tavolo permanente Regione-Aziende".

Resta il ruolo prevalente della Giunta regionale nell'ambito del controllo direzionale che, insieme alle competenze in materia di programmazione e indirizzo, si traduce operativamente in altrettanti momenti valutativi e autorizzativi su piani, bilanci, previsionali e di esercizio.

## **PARTE I<sup>a</sup>**

### **PRINCIPI GENERALI DI DISCIPLINA DELLA ATTIVITA' REGIONALE**

- 1. La riforma dello Statuto nel quadro della modernizzazione dell'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**

## **1. La riforma dello Statuto nel quadro della modernizzazione dell'azione di governo**

La revisione dello Statuto della Regione Emilia Romagna [legge 9.11.1990 N. 336] si pone come punto di arrivo di un profondo ripensamento di istituti e regole sulle quali è il fondamento di una più definita disciplina del ruolo riservato ad un ente dotato di autonomia costituzionalmente garantita e di snodo fondamentale nei poteri distribuiti fra diversi livelli di governo.

Da dire che in questo processo di riallineamento istituzionale, che ha coinvolto l'insieme delle realtà regionali, l'Emilia Romagna ha registrato la più rapida spinta realizzativa, seguita a ruota da Piemonte, Umbria, Lombardia, Liguria.

Dunque, un progetto ispirato da esigenze profondamente avvertite a livello regionale, nel senso del superamento di difficoltà e disfunzioni rinvenienti da un sistema a competenza binaria entro il quale una strada percorribile è sembrata intanto quella di ritagliare maggior ruolo propositivo per l'efficacia di un'azione da svolgere nell'ambito di più ampia responsabilizzazione su compiti e attribuzioni previste per costituzione.

La revisione dello Statuto dell'Emilia Romagna si iscrive in questo disegno riformatore, ispirato ad un rinnovato e potenziato ruolo della Regione come ente di programmazione, coordinamento e indirizzo della realtà territoriale e baricentro di cooperazione fra livelli di governo, centrale, regionale e locale.

### ***1.1. Il metodo della programmazione nel perseguimento degli obiettivi***

Metodo, per la rinnovata azione, resta quello della programmazione e gli obiettivi sono sempre legati al "superamento degli squilibri economici e sociali" esistenti nel territorio regionale. L'uno e gli altri, però, con più precise connotazioni, in termini operativi e in senso funzionale.

Il superamento degli squilibri, come linea portante dell'azione regionale, trae spunto e stretta coniugazione con il principio di solidarietà tramite il quale assicurare: I) piena occupazione dei lavoratori; II) azioni positive a garanzia della parità giuridica, sociale, economica della donna; III) iniziativa economica in funzione sociale; IV) sicurezza sociale e tutela della salute mediante un sistema "globale" e "integrato"; V) diritto allo studio e alla cultura; VI) tutela e sviluppo delle risorse ambientali.

Sul versante della programmazione, da segnalare la novità di una nuova strategia che recepisce la pregiudiziale del raccordo fra le autonomie territoriali ai fini della pianificazione degli interventi. Perciò, l'impegno della Regione alla volta di un'azione organica e coerente nell'ambito del più ampio quadro dei rapporti Stato-Regioni-Enti locali. Il riferimento è anche alla legge 142 del '90 [ordinamento delle autonomie locali], i cui principi vengono ripresi nell'art. 4 del nuovo Statuto in uno spirito di rafforzata sensibilità sulla questione del rapporto Regioni-Enti locali e in una linea di accentuazione del ruolo di indirizzo e legislazione della Regione al fine di stimolare e armonizzare l'azione amministrativa ma al contempo l'autonomia delle comunità locali.

Una programmazione che si forma e si attua tuttavia, oltre che nel raccordo con gli enti locali, altresì con la partecipazione dei cittadini, delle formazioni sociali, degli enti e delle associazioni che esprimono interessi e istanze di rilevanza sociale; l'effettività della quale è garantita assicurando adeguati meccanismi di informazione sulla attività regionale.

### *1.2. Il rapporto istituzionale Consiglio-Giunta Regionale*

A riguardo è da registrare il profilo di maggiore adeguatezza strutturale e operativa rinveniente dal più preciso disegno dei rapporti istituzionali. Del quale, è innanzitutto espressione la netta separazione fra momento politico e momento di amministrazione attiva, con l'effetto di offrire maggiore chiarezza e distinzione nei ruoli e nei rapporti Giunta-Consiglio.

In questa linea, si pone la scelta di riservare all'Assemblea i soli "atti di interesse generale"; i provvedimenti, cioè, di indirizzo e di alta amministrazione. Nella medesima logica, è demandata al Consiglio l'approvazione degli atti di programmazione e pianificazione economica e territoriale con i relativi atti settoriali di attuazione. Al Consiglio spetta poi il controllo sull'attività di amministrazione, nell'ambito di un rapporto politico fiduciario che riserva alla responsabilità della Giunta tutte le azioni necessarie e le iniziative intese programmaticamente alla realizzazione degli obiettivi generali e settoriali. Prima fra tutte, l'iniziativa in materia di bilancio, il cui progetto di legge se non approvato comporta una esplicita sfiducia e perciò le dimissioni della Giunta.

In questo complesso quadro relazionale, che assume a sua referenza obiettivi statutari, programmazione e pianificazione delle strategie, nell'ambito di una attività territoriale integrata in senso orizzontale, la stessa attività della Giunta vede ampliato il margine di autonoma responsabilizzazione con riguardo all'attuazione del programma regionale, nell'articolazione dei piani settoriali e dei singoli progetti all'uopo predisposti, che trovano referenza sia nel Piano Territoriale Regionale che nel Programma regionale di sviluppo e nella rappresentazione finanziaria dei bilanci annuali e pluriennali.

Alla maggiore specificazione dei ruoli e alla definizione di separate responsabilità si collega la ricerca di strumenti valevoli a rafforzare una linea di azione amministrativa che tanto più esige consapevolezza nelle scelte e nelle soluzioni strategiche e, perciò, meccanismi valevoli a garantire maggiore successo nel perseguimento degli obiettivi. Di qui, la previsione statutaria del controllo di gestione, come metodo a garanzia di funzionalità, da esercitare tramite strumenti e procedure - riservate alla legge regionale - per la valutazione dei rendimenti dell'attività amministrativa regionale. Un controllo che, se per un verso è speculare con il deciso ampliamento dei poteri amministrativi della Giunta, esprime, per altro verso, l'esigenza di valutazioni da parte del Consiglio estese, oltreché sui risultati finanziari, anche su quelli più propriamente di gestione con riguardo alla realizzazione delle politiche e allo svolgimento delle attività.

## **2. Gli strumenti della programmazione e il coordinamento delle politiche. Il Piano Territoriale Regionale**

Le indicate linee di riforma muovono decisamente alla volta del rafforzamento e del pieno recupero di una autenticità di ruolo istituzionale che trae spessore e decisiva influenza per tramite delle funzioni assegnate in tema di programmazione, coordinamento e indirizzo.

Sulla base delle norme dello Statuto, la Regione: I) concorre alla formazione e attuazione dei programmi statali; II) provvede alla formazione del programma di sviluppo regionale e alla definizione e attuazione di specifici piani di intervento; III) assicura la partecipazione degli Enti locali e l'autonomo apporto dei sindacati, della cooperazione e delle altre organizzazioni sociali ed economiche [art. 3].

Emerge la nuova trama di un raccordo programmatico e di coordinamento valevole

a contemperare le differenziate istanze delle comunità locali e delle organizzazioni sociali, facendo della Regione il baricentro di ricomposizione di specificità territoriali cui l'azione regionale è chiamata a dare sostegno, coesione e maggiore influenza propositiva.

In questa 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] viene 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], recante "Disposizioni in materia di programmazione e pianificazione territoriale", 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.

Si tratta di una prospettazione nuova che, nel prendere le distanze dal vecchio concetto di normazione dell'uso del suolo, configura invece 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.

I piani di settore assumono il ruolo di cerniera che lega Piano Territoriale e Piano Regionale di sviluppo, tramite l'approfondimento e la definizione degli obiettivi con riguardo sia alla coerenza progettuale, sia alla compatibilità economica e finanziaria.

I progetti territoriali operativi [PTO] valgono invece a dare supporto operativo all'attuazione del PTR, allorché si tratti di interventi complessi che richiedono l'iniziativa integrata e coordinata della Regione, degli Enti locali, di altri soggetti pubblici o privati ovvero di amministrazioni statali. La complessità di azione e il coinvolgimento di una pluralità di soggetti spiegano la particolare struttura del modello organizzativo dei PTO che presuppone una disciplina volta a individuare: a) lavori e opere da realizzare; b) costi e tempi di realizzazione; c) analisi economico-finanziaria e gestionale del progetto; d) soggetti attuatori; e) strumenti operativi e finanziari.

Una prima considerazione è per notare la decisa prevalenza assunta dal PTR come strumento di interazione fra i processi di pianificazione a scala regionale e locale. Il governo del territorio è riguardato come ambito privilegiato per una positiva ricaduta di azioni e interventi, coinvolgenti innanzitutto gli interessi della collettività; ove perciò il problema principale è quello della coerenza e non frammentarietà, nella concorrenza propositiva dei differenti livelli istituzionali e del ruolo a ciascuno assegnato da una pianificazione concordata che esclude il metodo dirigistico e a cascata, attribuendo ad ogni soggetto istituzionale di intervenire, tramite propri strumenti di governo del territorio, su obiettivi e prestazioni aggregabili sulla base della diversità di scala degli interessi in gioco.

Una scommessa forte in direzione di un orientamento che tende a superare la angusta concezione di una 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.

Perciò altrettante aree progettuali nelle quali si scompone il disegno di un Sistema Metropolitano Policentrico [SMP] che punta alla valorizzazione delle potenzialità locali non più affidandosi alla logica della contiguità territoriale, alla rendita di vicinanza, all'effetto-città. E' piuttosto l'ordito dei servizi [sociali, artigianali, commerciali diffusi], insieme alla valorizzazione dei sistemi di rete e alla competitività globale dei servizi avanzati, il fattore chiave destinato a giocare l'effetto trainante per lo sviluppo d'area. Effetto-ambiente, perciò, più che effetto-città; nel senso di "matrice ambientale", come spazio fortemente strutturato quanto a relazioni sociali, economiche, culturali; nel quale, la nozione di città tende a dilatarsi per far posto a sistemi urbani complessi e policentrici. Le aree della Regione, identificate sulla base delle potenzialità di offerta competitiva a ciascuna attribuibile, divengono partecipi dello sviluppo regionale in una logica che ribalta lo schema del tradizionale modello redistributivo per cogliere viceversa gli aspetti trainanti di specializzazione propria che scommette su fattori di dinamizzazione del tessuto imprenditivo locale.

Il PTR assicura perciò il perseguimento degli obiettivi tramite una pianificazione