

Quanto all'*obiettivo 2*, va osservato come il relativo finanziamento sia stato assicurato, per l'anno 1995, dal FESR per 9.501 milioni e dal FSE per 2.959 milioni. La gestione delle risorse ha riguardato, in gran parte, interventi nel settore artigianato e a favore delle piccole e medie imprese; per la parte finanziata dal FSE ha interessato la formazione professionale. Sull'*obiettivo 2*, di conseguenza, convergono le azioni gestite da due diversi Assessorati: "Attività produttive" e "Lavoro, Formazione". Una parte modesta di finanziamento FESR coinvolge anche la competenza dell'Assessorato "Territorio, Programmazione, Ambiente".

La seguente tabella espone i dati relativi al finanziamento e alla gestione dei fondi affluiti sull'*obiettivo 2*, che figurano in bilancio a partire dall'anno 1995:

TAB 43/ER

Q.C.S. 1994-1999 Obiettivo 2 - FSE e FESR Anno 1995			
(in milioni)			

Finanziamento				Gestione			
	F. Com.	Int. naz.	Totale		F. Com e Naz.	F. Region.	Totale
Stanziam.	12.460	15.466	27.926	Stanziam.	27.926	6.061	33.987
Accertam.	11.345	3.864	15.209	Impegni	4.243	1.103	5.346
Risc.(cassa)	10.638	2.830	13.468	Pag.(cassa)	1.154	372	1.526

FONTE: dati di rendiconto Emilia Romagna

Dai suesposti dati si ha conferma dell'avvio dei programmi, mediante stanziamento del globale importo del finanziamento atteso per fondi comunitari e integrazioni nazionali. Inoltre la Regione ha destinato risorse proprie, per la realizzazione del programma, nella percentuale di quasi il 40%.

La percentuale di impegno raggiunge il 35% di quanto accertato per finanziamenti comunitari e nazionali.

Quanto all'*obiettivo 5b*, il finanziamento comunitario dell'anno 1995, pari a 29.035,6 milioni, attinge per 10.488,1 milioni al FESR, per 3.684,6 milioni al FSE, per 14.862,9 al FEOGA. La gestione di tali fondi coinvolge perciò gli assessorati "Territorio, programmazione, ambiente", "Agricoltura" e "Lavoro, formazione".

La seguente tabella espone globalmente i dati relativi al finanziamento e alla gestione dell'*obiettivo medesimo*:

TAB 44/ER

Q.C.S. 1994-1999	
Obiettivo 5b - FSE - FESR - FEOGA	
Anno 1995	
	(in milioni)

Finanziamento				Gestione			
	F. Com.	Int. naz.	Totale		F. Com e Naz.	F. Region.	Totale
Stanziam.	29.036	24.108	53.144	Stanziam.	53.144	9.609	62.753
Accertam.	6.381	3.770	10.151	Impegni	0	0	0
Risc.(cassa)	6.381	3.770	10.151	Pag.(cassa)	0	0	0

FONTE: dati di rendiconto Emilia Romagna

Alla difficile partenza dell'*obiettivo 5b*, sul quale l'anno 1995 non registra ancora impegni e pagamenti, si contrappone un buon avvio dell'*obiettivo 5a*. Esso attinge finanziamenti dal FEOGA per 56.157,3 milioni. A fronte di uno stanziamento in entrata di 134.482 milioni e ad un accertamento di 68.827 milioni per finanziamento comunitario e integrazione nazionale, gli impegni risultano pari 86.294 milioni; quasi il 30% in più di quanto accertato e percentualmente pari al 64,1% degli stanziamenti in entrata. Ad offrire copertura al supero degli impegni sono le risorse regionali per 17.467 milioni.

La tabella seguente ne dà conferma:

TAB 45/ER

Q.C.S. 1994 -1999 Obiettivo 5a - FEOGA Anno 1995		(in milioni)
---	--	--------------

Finanziamento				Gestione			
	F. Com.	Int. naz.	Totale		F. Com e Naz.	F. Region.	Totale
Stanziam.	56.157	78.325	134.482	Stanziam.	134.482	33.568	168.050
Accertam.	28.070	40.757	68.827	Impegni	68.827	17.467	86.294
Risc.(cassa)	14.382	15.180	29.562	Pag.(cassa)	0	0	0

FONTE: dati di rendiconto Emilia Romagna

Le indicate risorse finanziano il settore agricoltura del bilancio regionale e, quanto a quelle di provenienza comunitaria, attingono al FEOGA la cui sezione "Orientamento" è specificamente rivolta alle azioni per il miglioramento e adattamento delle strutture agrarie nel quadro della politica agricola comune [Reg. CEE 2081/93].

A partire dal 1995, muta la disciplina di riferimento per l'avvalimento dei finanziamenti comunitari destinati all'agricoltura [v. Del. Consiglio regionale 6.12.1995 n. 191]. La nuova regola, valevole per il cofinanziamento, ne ripartisce l'onere ponendo rispettivamente il 70% e il 30% a carico dello Stato e delle Regioni.

Da dire poi che l'anno 1995 ha segnato la chiusura dei programmi integrati mediterranei, i cui progetti sono stati definiti con il 30 giugno 1995 mediante effettuazione dei relativi pagamenti. Riguardo al PIM "Zone lagunari" - sottoprogramma Emilia Romagna - alla realizzazione delle relative misure hanno altresì concorso i fondi della 752/86, contribuendo per 445 milioni alla copertura delle erogazioni effettuate in attuazione delle relative azioni [2.946 milioni].

Quanto ai finanziamenti rinvenienti dalla nuova programmazione 1994/99, è la legge regionale di variazione al bilancio [l.r. 9.11.1995 n. 56] a darsi cura dell'attivazione delle azioni di cui agli artt. 5-11 del Reg CEE 2328/91 [come modificato dal Reg. CEE 3669/93], tramite l'istituzione di nuovi capitoli di spesa i cui stanziamenti risultano impegnati a favore di Province e Comunità montane per complessivi 80.952 milioni destinati alla concessione di contributi in conto capitale ad aziende agricole per il miglioramento dell'efficienza strutturale.

Ulteriore linea programmatica è rivolta alla trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli [Reg. CEE 866/90, modificato del Reg. 3669/93]; l'avvio dei programmi non si è concretizzato nel 1995 in impegni di spesa. Mentre di 5.188 milioni è l'impegno per corrispondente assegnazione agli enti delegati [Province e Comunità montane] della quota FEOGA, del cofinanziamento e della copertura regionale per "concessione indennità compensativa" nell'ambito delle azioni a favore dell'agricoltura di montagna.

4. La politica per l'ambiente e il piano triennale

La legge 28 agosto 1989 n. 305 ha inteso collocare la gestione delle risorse destinate all'ambiente nel quadro di un'attività programmata sulla base di un metodo partecipativo ai fini del coinvolgimento dei vari livelli istituzionali sia nella fase di predisposizione del piano, sia nella fase di attuazione. Il piano triennale doveva costituire lo strumento di direzione strategica per definire obiettivi e risorse attivabili, sulla cui base i programmi assumono operatività tramite contratti [con i gruppi industriali], accordi [con le amministrazioni e gli enti pubblici] intese [con le Regioni]. Uno strumento scorrevole, dunque, che tiene conto della complessità delle azioni, nell'ambito di un processo destinato ad attualizzarsi in coerenza e sintonia con il grado di realizzazione dei programmi operativi.

Nell'agosto '90 è stato approvato il primo piano triennale [1989-1991]; le previste intese con le Regioni hanno tuttavia richiesto una lunga procedura impegnando tutto l'anno 1991.

La prima parziale ripartizione dei finanziamenti è slittata a quasi la metà dell'anno 1992 e, solo nel novembre dello stesso anno, sono state attribuite agli interventi

progettuali le ulteriori risorse. Nei bilanci regionali le assegnazioni figurano a partire dal 1992, mentre l'effettiva attività gestionale assume significatività solo dall'anno seguente allorché è possibile registrare i primi impegni e pagamenti sui corrispondenti capitoli.

Il piano triennale più recente, che abbraccia il periodo 1994-1996, è stato approvato solo nel dicembre 1993 e, quanto a finanziamenti, esso - con riguardo al comparto regionale - si è specialmente concretizzato nella riallocazione e riformulazione progettuale di finanziamenti già accordati con il precedente piano triennale.

L'arresto nello scorrimento del programma, mentre ha determinato lo slittamento al '94 nella predisposizione e approvazione del nuovo piano triennale [1994-1996], ha influenzato altresì il rifinanziamento progettuale degli interventi in corso.

Sotto questo aspetto è bene ricordare come le intese fra ministero dell'Ambiente e Regioni prevedessero, per numerosi interventi, la necessità di integrazioni e correzioni progettuali, cui era condizionato il trasferimento delle risorse.

Per quanto riguarda i programmi operativi, essi si definiscono sulla base dei seguenti obiettivi:

- 1) programma smaltimento rifiuti [SMAR];
- 2) programma per la depurazione delle acque [DEAC];
- 3) programma di disinquinamento atmosferico e acustico nelle aree urbane [DISIA];
- 4) programma per il sistema informativo nazionale e di monitoraggio ambientale [SINA];
- 5) programma per la ricerca scientifica sull'ambiente [RICSA];
- 6) programma per la protezione della natura [PRONAC];
- 7) programma per la ristrutturazione di processi produttivi e per il controllo e la prevenzione del rischio da attività industriali [DERISP];
- 8) programma per la carta geologica [CARG];
- 9) programma per la nuova occupazione per fini ambientali [NOC];
- 10) programma per l'informazione e l'educazione ambientale [INFEA];
- 11) programma per le aree a rischio elevato di crisi ambientale [ARIS];

Ai predetti interventi progettuali sono interessate le Regioni i cui progetti sono finanziabili su 9 degli undici programmi. La ripartizione delle risorse privilegia i

programmi intesi a fronteggiare le emergenze che si pongono all'evidenza nello scorrimento e nella rimodulazione del piano generale. Una quota rilevante di risorse è stata destinata ai programmi di smaltimento dei rifiuti e di depurazione delle acque [70% circa]. La ripartizione delle risorse fra le Regioni è effettuata sulla base di parametri approvati dalla Conferenza Stato - Regioni.

4.1. Finanziamento e attuazione del PTTA 1989/93 e relativi aggiornamenti

Nell'articolazione strutturale del bilancio regionale, la gestione delle risorse destinate all'ambiente e alla difesa del suolo trovano allocazione nella sezione 4^a [Servizi del territorio] e ne costituiscono il terzo dei cinque settori nei quali si ripartisce la sezione medesima.

Particolare rilievo - nell'ambito del terzo settore - è il programma relativo all'attuazione del piano triennale nazionale per la tutela dell'ambiente [programma 2].

Va chiarito a riguardo come nel quadriennio 1993-1995 tale programma abbia 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].

Il programma relativo alla gestione del PTTA si suddivide in bilancio in sei rubriche, corrispondenti agli obiettivi di piano con riferimento ai quali l'Emilia Romagna ha ottenuto finanziamenti progettuali.

In esito alle richieste istruttorie rivolte da questa Corte l'ufficio del Servizio bilancio dell'Emilia Romagna ha trasmesso puntuali dati per la ricostruzione dei finanziamenti di ciascun obiettivo del PTTA e della gestione dei medesimi. Su tali dati è stato effettuato il controllo per campione sui relativi capitoli riportati nei rendiconti generali della Regione.

Le seguenti tabelle ricostruiscono la gestione di ciascuno dei programmi finanziati con risorse nazionali poste a confronto con lo stato di attuazione. Discorso distinto va fatto tuttavia con riferimento alle risorse afferenti la gestione 1989-91, ancorché aggiornata al 1995 e la gestione afferente al successivo piano triennale 1994-1996 di cui alla deliberazione CIPE 21 dicembre 1993.

Quanto al PTTA 89-91 e successivo aggiornamento, i dati appresso riportati mostrano come a fronte di una assegnazione statale prevista per circa 104 miliardi, solo di 98,7 miliardi siano stati i trasferimenti effettivamente accertati con conseguente eliminazione di oltre 3 miliardi di residui attivi. La Regione non ha mancato di stanziare risorse proprie a sostegno dei programmi compresi nel PTTA, atteso che nel 1992 e nel 1995 risultano appostazioni di mezzi regionali per finanziare capitoli di spesa a favore del SINA [7.581 milioni] e dell'INFEA [235 milioni].

TAB 46/ER

**PIANO TRIENNALE PER LA TUTELA AMBIENTALE
1989 - 1991 CON AGGIORNAMENTI 1994 - 1996**

(in milioni)

SMALTIMENTO RIFIUTI (SMAR)

	FINANZIAMENTO						GESTIONE				
	1992	1993	1994	1995	TOTALE		1992	1993	1994	1995	TOTALE
STANZIAMENTI	11.400				11.400	STANZIAMENTI	11.400	2.000*			11.400
ACCERTAMENTI	11.400					IMPEGNI	9.400	2.000			11.400
RISCOSSIONI (cassa)		6.700			6.700	PAGAMENTI (cassa)		2.284	2.022		4.306
RESIDUI A FINE '95					4.700	PERENZIONI			5.094	2.000	7.094

DEPURAZIONE ACQUE (DEAC)

	FINANZIAMENTO						GESTIONE				
	1992	1993	1994	1995	TOTALE		1992	1993	1994	1995	TOTALE
STANZIAMENTI	62.300				62.300	STANZIAMENTI	62.300	12.076*	9.017*	4.916*	62.300
ACCERTAMENTI	62.300				62.300	IMPEGNI	50.024	3.259	2.600	3.215	59.098
RISCOSSIONI (cassa)	31.387	25.275			56.662	PAGAMENTI (cassa)		23.646	10.954	1.710	36.310
RESIDUI A FINE '95					3.462	PERENZIONI			11.825	1.634	13.459
RESIDUI ELIMINATI					2.175						

SISTEMA INFORMATIVO NAZIONALE AMBIENTALE (SINA)

	FINANZIAMENTO						GESTIONE				
	1992	1993	1994	1995	TOTALE		1992	1993	1994	1995	TOTALE
STANZIAMENTI	10.800			1.531	12.331	STANZIAMENTI	10.800	10.800*	10.800*	9.950*	20.081
ACCERTAMENTI	10.800				10.800	IMPEGNI			850		850
RISCOSSIONI (cassa)	10.800				10.800	PAGAMENTI (cassa)			350	518	868
RESIDUI A FINE '95					0	PERENZIONI					

N.B. Nella gestione 1995 il programma è stato finanziato anche con mezzi regionali per mld. 7.581 stanziamenti e mld. 350 impegni

DELOCALIZZAZIONE E RISTRUTTURAZIONE PROCESSI PRODUTTIVI (DERISP)

	FINANZIAMENTO						GESTIONE				
	1992	1993	1994	1995	TOTALE		1992	1993	1994	1995	TOTALE
STANZIAMENTI	13.400				13.400	STANZIAMENTI	13.400	719*	719*	180*	13.400
ACCERTAMENTI	13.400				13.400	IMPEGNI	12.681				12.681
RISCOSSIONI (cassa)	11.320				11.320	PAGAMENTI (cassa)		3.249	3.794		7.043
RESIDUI A FINE '95					1.184	PERENZIONI				5.281	5.281
RESIDUI ELIMINATI					895						

PROTEZIONE NATURA (PRONAC)

	FINANZIAMENTO						GESTIONE				
	1992	1993	1994	1995	TOTALE		1992	1993	1994	1995	TOTALE
STANZIAMENTI	5.189	5.189*	5.189*	0	5.189	STANZIAMENTI	5.189	5.189*	5.189*		5.189
ACCERTAMENTI					0	IMPEGNI					0
RISCOSSIONI (cassa)					0	PAGAMENTI (cassa)					0
RESIDUI A FINE '95						PERENZIONI					

INFORMAZIONE ED EDUCAZIONE AMBIENTALE (INFEA)

	FINANZIAMENTO						GESTIONE				
	1992	1993	1994	1995	TOTALE		1992	1993	1994	1995	TOTALE
STANZIAMENTI	800			1.590	2.390	STANZIAMENTI	1.035	12*	12*	56*	2.963
ACCERTAMENTI	800			79	879	IMPEGNI	1.023		38	1.890	1.079
RISCOSSIONI (cassa)	800			79	879	PAGAMENTI (cassa)		842		56	842
RESIDUI A FINE '95						PERENZIONI		136			136

N.B. Nella gestione 1992-1993 il programma è stato finanziato anche con mezzi regionali:

nel 1992 mld. 235 stanziamenti, mld. 235 impegni e mld. 235 residui da riportare

nel 1993 mld. 234 pagamenti

TOTALE PROGRAMMI

	FINANZIAMENTO						GESTIONE				
	1992	1993	1994	1995	TOTALE		1992	1993	1994	1995	TOTALE
STANZIAMENTI	103.889	5.189*	5.189*	3.121*	103.889	STANZIAMENTI	104.124	30.996*	25.737*	22.331*	108.110
ACCERTAMENTI	98.700			79	98.779	IMPEGNI	73.128	5.259	3.450	3.621	85.458
RISCOSSIONI (cassa)	54.307	31.975	0	79	86.361	PAGAMENTI (cassa)		30.021	16.770	2.228	49.019
RESIDUI A FINE '95					9.346	PERENZIONI		136	22.200	3.634	25.970
RESIDUI ELIMINATI					3.070						

FONTE: dati trasmessi dalla Regione Emilia Romagna, in esito alle richieste istruttorie di questa Corte, riscontrati sui rendiconti

* Le cifre contrassegnate con l'asterisco si riferiscono a fondi reimpostati

I dati riportati nella precedente tabella mostrano come la Regione a fronte di 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, c'è da dire che migliore grado di attuazione quanto a capacità di impegno è riscontrabile per il programma SMAR [100%], ma pure per DEAC [94,8%] e DERISP [94,6%]. Tale percentuale resta invariata con riguardo al dato degli accertamenti in entrata, del resto corrispondenti agli stanziamenti depurati delle reimpostazioni. In realtà occorre la massima attenzione metodologica nella costruzione di indicatori valevoli ad esprimere, tramite dati finanziari tratti dal rendiconto, il grado di performance nell'attuazione di programmi e interventi, specie se finanziati con entrate a destinazione vincolata. L'esigenza di reiscrizione delle economie vincolate determina l'inevitabile sovradimensionamento degli stanziamenti in parte spesa rispetto alle risorse effettive a disposizione; per il calcolo delle quali, è alla parte entrata del rendiconto che occorre aver riguardo e soprattutto al dato degli accertamenti, calibrato altresì con l'andamento delle riscossioni.

Ciò detto quanto alla capacità di impegno, 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 sarebbe 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 per un verso 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'allocazione della spesa slittata all'anno successivo.

Qualche osservazione merita intanto l'entità delle risorse poste a disposizione della Regione per un totale, nei due anni, di 138 miliardi; dei quali ne sono stati tuttavia accertati 108.

La seguente tabella ricostruisce i finanziamenti del PTTA 94-96 con riferimento alle somme stanziare in bilancio, accertate e riscosse dalla Regione distintamente per ciascun programma.

TAB 47/ER

PTTA 1994-1996 - FINANZIAMENTO PROGRAMMI					
TOTALE BIENNIO '94-'95					
(in milioni)					

	Stanziam. compet. (a)	Accert. (b)	% b/a	Riscoss. cassa (c)	% c/b
Aree urbane	3.555	990	27,8	990	100,0
Bacini idrografici	118.761	93.211	78,4	7.262	7,8
Aree elevato rischio ambientale	15.000	13.575	90,5	3.450	25,4
Aree naturali protette	602	602	100,0	602	100,0
TOTALE PROGRAMMI	137.918	108.378	78,5	12.304	11,3

FONTE: dati trasmessi dalla Regione Emilia Romagna in esito alle richieste istruttorie di questa Corte, riscontrati sui rendiconti

La tabella dà conto di una percentuale di accertamenti 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.

A fronte degli indicati flussi di risorse trasferite, l'avvio della attuazione è nei dati della seguente tabella che mette a raffronto finanziamento e gestione con distinta analisi per ciascuno dei programmi.

TAB 48/ER

PTTA 1994 - 1996							
							(in milioni)

AREE URBANE

	FINANZIAMENTO				GESTIONE		
	1994	1995	TOTALE		1994 (*)	1995	TOTALE
STANZIAMENTI	990	2.565	3.555	STANZIAMENTI	0	4.570	4.570
ACCERTAMENTI	990	0	990	IMPEGNI	0	855	855
RISCOSSIONI (cassa)	990	0	990	PAGAMENTI (cassa)	0	665	665
RESIDUI A FINE '95			0	RESIDUI PASSIVI DA RIPORTARE			190

(*) L'iscrizione di mld. 990 è stata rinviata al 1995

BACINI IDROGRAFICI E MARE ADRIATICO

	FINANZIAMENTO			GESTIONE	
	1995	TOTALE		1995	TOTALE
STANZIAMENTI	118.761	118.761	STANZIAMENTI	119.411	119.411
ACCERTAMENTI	93.211	93.211	IMPEGNI	92.416	92.416
RISCOSSIONI (cassa)	7.262	7.262	PAGAMENTI (cassa)	1.077	1.077
RESIDUI A FINE '95		85.949	RESIDUI PASSIVI DA RIPORTARE		91.339

AREE AD ELEVATO RISCHIO AMBIENTALE

	FINANZIAMENTO			GESTIONE	
	1995	TOTALE		1995	TOTALE
STANZIAMENTI	15.000	15.000	STANZIAMENTI	15.000	15.000
ACCERTAMENTI	13.575	13.575	IMPEGNI	13.500	13.500
RISCOSSIONI (cassa)	3.450	3.450	PAGAMENTI (cassa)	775	775
RESIDUI A FINE '95		10.125	RESIDUI PASSIVI DA RIPORTARE		12.725

AREE NATURALI PROTETTE

	FINANZIAMENTO			GESTIONE	
	1995	TOTALE		1995 (*)	TOTALE
STANZIAMENTI	602	602	STANZIAMENTI	259	259
ACCERTAMENTI	602	602	IMPEGNI	259	259
RISCOSSIONI (cassa)	602	602	PAGAMENTI (cassa)		0
RESIDUI A FINE '95		0	RESIDUI PASSIVI DA RIPORTARE		259

(*) L'iscrizione di mld. 343 è stata rinviata al 1996

TOTALE PROGRAMMI

	FINANZIAMENTO				GESTIONE		
	1994	1995	TOTALE		1994	1995	TOTALE
STANZIAMENTI	990	136.928	137.918	STANZIAMENTI		139.240	139.240
ACCERTAMENTI	990	107.388	108.378	IMPEGNI		107.030	107.030
RISCOSSIONI (cassa)	990	11.314	12.304	PAGAMENTI (cassa)		2.517	2.517
RESIDUI A FINE '95			96.074	RESIDUI PASSIVI DA RIPORTARE			104.513

FONTE: dati trasmessi dalla Regione Emilia Romagna, in esito alle richieste istruttorie di questa Corte, riscontrati sui rendiconti

5. L'assistenza sanitaria. Linee guida del processo di riforma avviato con il d. lgs. 502 del 1992

Le cifre ufficiali mostrano che la spesa per l'assistenza sanitaria - anche nel recente periodo - ha continuato a registrare un'evoluzione non in linea con gli obiettivi e con i vincoli annualmente fissati. I disavanzi gestionali degli anni 1990-1995 - ma non diverso è l'esito del '96 - misurano uno squilibrio che chiama in causa specifici interventi per recuperare margini di copertura annualmente insoddisfatti.

Il processo di razionalizzazione del settore sanitario - del quale momento centrale è stata la riforma attuata con il d.lgs. 502 del 1992 - ha inteso offrire nuove coordinate organizzative per rimediare ad alcune delle cause di disfunzione del sistema, individuate come determinanti dell'evoluzione in crescita della spesa sanitaria di parte corrente; fra queste, in particolare: I) l'incertezza nei ruoli rispettivamente riservati allo Stato e alle Regioni nel governo e nelle responsabilità; II) l'assenza di criteri di definizione e controllo dell'offerta sanitaria con conseguenti effetti di "induzione" nei confronti della domanda; III) modalità di finanziamento di tipo prevalentemente "retrospettivo", indipendente perciò dal grado di efficienza raggiunto e dalle caratteristiche strutturali dell'offerta medesima.

I piani sui quali si è mossa la strategia della riforma si possono riassumere nelle seguenti linee di azione:

- a) regolamentazione e disciplina dell'offerta sanitaria mediante definizione delle prestazioni garantite e loro quantificazione tramite parametri capitari corrispondenti a ciascun livello uniforme di assistenza;
- b) responsabilizzazione regionale, sul piano organizzativo e finanziario;
- c) riorganizzazione strutturale sulla base del recepimento di modelli intesi a far leva su meccanismi competitivi e concorrenziali.

A partire dal 1992, la ripartizione del FSN utilizza il criterio di finanziamento misurato su quote capitarie. Con il piano sanitario nazionale 1994-1996 [DPR 1 marzo 1994] tale sistema entra poi "a regime", con l'individuazione dei sei macro-livelli di assistenza.

L'idea di fondo è quella di una definita quantificazione della garanzia assicurata tramite il servizio nazionale, nell'ambito di una compatibilità economico-finanziaria

funzionale ad un più rigoroso rispetto dell'art. 81 cost.

Vi si coniuga una responsabilizzazione del livello regionale per "quel di più" che, in coincidenza con le scelte di autonomia, postula copertura e sostegno di risorse proprie.

A fronte di un più razionale vincolo impresso al bisogno e alla domanda sanitaria, resta la maggiore esposizione dei bilanci regionali ma pure un più diretto coinvolgimento di tale livello nel processo di riorganizzazione, nel quale è la scommessa su un recupero valevole a riassorbire l'esubero di spesa finora registrata rispetto al parametro capitaro sul quale è misurato il finanziamento.

Da dire a riguardo che, a fronte del parametro capitaro annuale, la media pro-capite - riferita alle Regioni a statuto ordinario - è risultata a consuntivo sempre superiore [v. Corte dei conti, Relazione al Parlamento e ai Consigli regionali - Sez. Riunite: delib. 1/96]. Il che mette in chiaro il rischio implicato da una ristrutturazione del sistema che, nel porsi l'obiettivo dell'uniformità di accesso, include tuttavia la difficoltà di comprimere spese sopra media, nell'ambito di una logica di ripartizione del FSN che solo ora [art. 1 comma 34, collegato alla finanziaria '97] assume a criterio la popolazione "pesata" mentre all'obiettivo dell'uniformità dei livelli assistenziali rimangono tutt'ora estranee efficienza, qualità delle prestazioni e logica di costruzione dei costi. Aspetti, questi, rimessi viceversa al circuito virtuoso delle nuove formule organizzative del servizio, tutte giocate sul livello regionale e sulle quali, con specifico riguardo all'Emilia Romagna, si dirà in successivo paragrafo.

5.1. Le gestioni liquidatorie e i definitivi accertamenti sui disavanzi pregressi

Per restare al quadro generale, c'è da dire che altra incognita non ancora risolta è quella dei disavanzi pregressi rinvenienti dalle gestioni stralcio le cui esigenze di ripiano non smettono di trovare soluzioni insufficienti e reiteratamente dilazionate.

A fine novembre '95 [v. Corte dei conti: Relazione al Parlamento e ai Consigli regionali - Sez. Riun. 1/96], risultava di oltre 13.000 miliardi l'onere rimesso ai bilanci regionali per la copertura di debiti riferibili alle gestioni di cui all'art 6, comma 1, della legge 724 del 1994, al netto dei 3.800 miliardi finanziati con mutui della Cassa dd.pp. con onere a carico dello Stato ai sensi di quanto disposto dai dd.ll. iterati e reiterati nel corso del 1995 [100, 219, 320, 409, 509], l'ultimo dei quali convertito con la legge 31

gennaio 1996 n. 34.

L'intento di più puntuale chiarezza sulla esatta situazione debitoria al 31 dicembre 1994 è poi a base della disposizione recata all'art. 2, comma 14, della legge 549 del 1995 che ha previsto l'attribuzione della speciale funzione di commissario liquidatore ai direttori generali delle aziende sanitarie per i definitivi accertamenti e gli atti ricognitivi al 30 aprile 1996 predisposti secondo i criteri individuati dalla Conferenza Stato-Regioni con delibera 8 febbraio 1996.

I relativi esiti costituiscono referenza valevole per il riscontro di congruenza ai fini dell'ulteriore copertura di debito pregresso da parte dello Stato, la cui disciplina [d.l. 13.12.1996 n. 630 conv. con legge 11.2.1997 n. 21] si discosta in parte dalle regole previgenti. Prima di esaminare le quali, va intanto osservato che, a seguito degli accertamenti e delle verifiche demandate ai commissari, il disavanzo pregresso riferibile alle gestioni liquidatorie - nel consolidamento di debiti, crediti, liquidità, mutui da contrarre o versare - si è rideterminato complessivamente in circa 11.000 miliardi; cifra senz'altro inferiore a quella risultante a fine novembre '95, ma tuttavia ancora assai elevata e a fronte della quale il sostegno offerto dal bilancio dello Stato dovrebbe essere di 5.000 miliardi [art. 1, legge 21/1997] cui va aggiunto l'ulteriore importo corrispondente all'onere finanziario previsto in 450 miliardi e ricadente sugli anni 1998 e 1999 [art. 1 *bis*, legge 21/1997]. Il complessivo importo a carico del bilancio dello Stato è quindi in relazione all'andamento dei tassi di interesse; laddove, una stima a riguardo, seppure approssimativa, consente l'indicazione di circa 3.500 miliardi in aggiunta ai 5.000, per un totale complessivo di 8.500 miliardi.

Oltre tale limite, resta poi la possibilità offerta alle Regioni di ricorrere al credito ordinario in virtù della ormai consueta deroga [v. leggi 8/90, 334/90, 67/90] ai principi fissati dalla 335 del 1976. A riguardo del rischio di cui è suscettibile tale sistema di copertura si è detto in precedenza [v. Parte II^a, par. 2.1.]; va tuttavia ancora ricordato come il puntuale rispetto dei limiti qualitativi e quantitativi, fissati dalla legge 335 all'indebitamento, è garanzia per la tutela di un equilibrio che, se per un verso affida consistenti spazi decisionali alla manovra di bilancio, ne assicura poi la coerenza nell'ambito di una compatibilità economica cui è altresì affidato il compito di dar sostegno all'onere per il servizio del debito.

In assenza di una effettiva potestà fiscale, la deroga ai limiti di indebitamento si risolve in un *vulnus* alla garanzia degli equilibri di bilancio, a ricostruire i quali non vi è margine per le Regioni in termini di decisioni sulle entrate.

Ultima considerazione, a riguardo della legge 21 del '97, è per notare come - a differenza di quelle che l'hanno preceduta - sia in questo caso rimessa direttamente al Tesoro la contrazione dei mutui per far fronte al ripiano, la cui erogazione subisce un vincolo di certificazione che prosciuga, anche con riguardo al credito della previgente disciplina, ogni margine di gestibilità rinveniente dall'andamento dei flussi di cassa. Totalmente a carico dei bilanci regionali è la copertura dei disavanzi pur registratisi nel 1995 e nel 1996.

5.2. I disavanzi 1990-1995 nella gestione dell'assistenza sanitaria in Emilia Romagna.

Le principali cause nella formazione dei deficit annuali

Seppure in estrema sintesi, le suesposte considerazioni offrono lo scenario di fondo rispetto al quale è possibile ritagliare i significati propriamente riferibili all'Emilia Romagna.

Da dire a riguardo come l'avvio del processo di riorganizzazione della sanità risenta tutt'ora dell'irrisolta questione dell'annuale riprodursi di disavanzi gestionali; un fenomeno che, se a livello nazionale desta tutt'ora consistente preoccupazione, mostra nel caso dell'Emilia Romagna segnali di inversione di tendenza con una flessione nel *trend* annuale di spesa che, a partire dal '90, realizza in cinque anni un ragguardevole miglioramento dei saldi, tanto da consentire nel 1995 un'esposizione passiva inferiore per oltre la metà [665 mld < 1.369 mld].

La seguente tabella espone per gli anni 1990-'95 l'andamento di entrate, uscite e disavanzi registrati nella gestione di parte corrente dell'assistenza sanitaria.