

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 Veneto*, si articola in tre parti.

La prima parte è intesa ad una illustrazione dei principi fondamentali sulla cui base la Regione Veneto 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 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 per l'ambiente, con specifico riferimento agli interventi per la salvaguardia di Venezia e della laguna, nonché al piano triennale per la tutela ambientale; b) la politica agricola; c) la gestione dei fondi di provenienza comunitaria. Particolare attenzione è poi riservata all'*assistenza sanitaria* per riferire sui seguenti specifici temi: I) definitivi accertamenti sui disavanzi pregressi delle *usl*; II) 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 - Le norme statutarie della Regione Veneto sono quelle approvate nel 1971; nel più recente periodo si riscontra tuttavia in Veneto l'avvio di un processo di rinnovamento con riguardo alla riorganizzazione strutturale [l.r. 10.1.1997 n.1] e funzionale [l.r. 3.6.1997 n.20], come pure sul piano dei modelli di attività negli interventi per lo sviluppo; questi, viepiù ispirati alla logica della concertazione e protesi al coinvolgimento della pluralità degli attori operanti nel territorio.

Dell'originario significato ricompreso nei principi dello Statuto, resta la valenza di una programmazione che pure è "processo di partecipazione" democratica valevole ad assicurare il fattivo concorso degli enti locali, nonché l'apporto autonomo dei sindacati e delle altre organizzazioni sociali [art.5].

Un sistema di pianificazione, quello veneto, che, nella referenza delle indicazioni e degli indirizzi rinvenienti dal Programma regionale di sviluppo [PRS] e dal Piano Territoriale Regionale di Coordinamento [PTRC], individua nella "comunità veneta" il valore generatore di una organizzazione multipolare quale aspetto distintivo del contratto sociale che lega la Regione, come territorio, alla sua comunità.

Metodologicamente, l'intento è di dar vita ad una "pianificazione-processo", capace di suscitare un alto grado di partecipazione e di concertazione per l'avvalimento dei contributi provenienti da ogni livello istituzionale, dalle Parti sociali, dalle Autonomie funzionali. Una concezione, che punta su un modello di azione che ampio spazio riserva ai nuovi strumenti di programmazione negoziata.

Nella disciplina del territorio, ruolo strategico di traino per lo sviluppo è giocato dalle aree metropolitane; l'indirizzo al riguardo è di distribuzione equilibrata delle strutture produttive, di servizio e residenziali, contrastando fenomeni di concentrazione e egemonizzazione. Il PRS e il PTRC danno ampio rilievo al cosiddetto sistema urbano metropolitano, caratterizzato da un diffuso policentrismo, che limita a circoscritti episodi i fenomeni di congestione urbana.

Nell'ambito delle politiche di settore, l'attenzione alla questione ambientale si traduce in un complesso di soluzioni vevoli a mantenerne coerente il rapporto con i processi di sviluppo e di trasformazione degli insediamenti. Un modo di ripensare l'ambiente nella complessità delle sue componenti di ordine strutturale; perciò, anche una concezione che rende più stretto il legame fra ambiente e territorio, affida la tutela del primo alla logica del secondo, lo trasforma da "bene" in risorsa, da utilizzare nei limiti di una fruibilità sostenibile.

Di questa attività programmatica e di coordinamento necessario tramite di svolgimento e applicazione, sono altresì le recenti discipline dettate in materia di procedure finanziarie e contabili.

A questo riguardo va notato come il collegamento organico fra attività e risorse finanziarie trovi riscontro nelle disposizioni della riformata legge di contabilità regionale [l.r. 9.12.1977 n. 72, da ultimo modificata con ll.r.r.: 42/1993; 2/1994; 41/1995; 6/1996], la quale per tappe successive ha contribuito ad aggiornare il metodo della programmazione regionale, originariamente ispirato ad una visione di globalità, con una pianificazione per progetti, individuati da leggi di settore, la cui disciplina fattuale viene ora più strettamente collegata con le congruenti regole sulle procedure di spesa. L'esigenza di fondo è di istituire uno scorrimento annuale nell'appostazione delle risorse destinate allo sviluppo tramite una reimpostazione dell'equilibrio che si avvale del nuovo strumento della legge finanziaria valevole a raccordare obiettivi e programmi settoriali con il quadro delle quantificazioni da ricomprendere nel bilancio pluriennale, con

riferimento al quale occorre dare coerenza alle rappresentazioni contabili e finanziarie propriamente riconducibili al bilancio annuale [artt. 11, 12, e 13 bis l.r. 72/77 e successive modificazioni].

La disciplina regionale di contabilità, nel quadro generale di una attività di spesa calibrata sul metodo della progettazione settoriale, si coniuga con la recente disciplina sulla dirigenza [legge 10 gennaio 1997 n. 1] ove la preposizione a settori omogenei di attività e/o a servizi organizzativi di base implicano la responsabilità per il raggiungimento di obiettivi di efficienza e efficacia con contestuale soggezione a valutazioni di risultato da parte della Giunta regionale tramite apposito Comitato [artt. 25 e 26 legge r. 1/1997]. Alla medesima logica risponde l'istituzione e attivazione, a partire dal 1990, del Dipartimento Bilancio, Controllo di gestione e credito, il cui scopo è l'utilizzazione di metodologie e tecniche gestionali per l'analisi dell'efficacia e dell'efficienza degli interventi, nonché sul grado di attuazione e sugli effetti della legislazione di spesa.

Gli anni '90 coincidono con un vasto processo di revisione di strumenti organizzativi che recepisce il disegno riformatore sollecitato e perseguito a livello nazionale. Le linee di azione lungo le quali si dispongono i piani di innovazione legislativa regionale concernono: a) i procedimenti per l'efficienza dell'azione amministrativa; b) l'organizzazione dei servizi e del personale nel quadro della razionalizzazione degli strumenti gestionali ed operativi; c) la riqualificazione funzionale con un più ampio avvalimento del sistema delle deleghe e per altro verso con la ristrutturazione degli enti strumentali. Discorso a parte è poi quello del riordino del sistema sanitario la cui trattazione è nella Parte III[^].

La legge regionale 10 gennaio 1997 n. 1 [Tit. IV, artt. 27-30] traspone in ambito regionale i principi recati dalla legge 241 del 1990 sul procedimento amministrativo, per molti aspetti anche anticipata dalla disciplina regionale regolamentare.

Più complesso, nella legge 1 del '97, è il quadro normativo di riorganizzazione amministrativa della Regione, ispirato peraltro ai medesimi principi prevalsi a livello nazionale, dapprima con la delega del 1992 [legge 421], poi, mano a mano, attuati con il d.lgs. 29 del 1993, con i decreti "correttivi" [247/93; 470/93; 546/93] e ulteriormente ribaditi con la 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 tematiche nell'ambito di un processo di cambiamento rispetto al quale la riforma della dirigenza assume un ruolo di fondamentale cerniera; ove, in particolare, il principio della separazione viene specialmente affermato, mentre è poi qui che viene proposto il nuovo modello di rapporto, non più gerarchico ma direzionale, implicante la definizione dell'ambito assegnato alla funzione di indirizzo e dello spazio invece rimesso all'autonomia gestionale dei dirigenti [art. 5, legge 1/97].

Si tratta di un'ottica organizzativa nella quale trovano coerenza, da un lato, i compiti di coordinamento e raccordo funzionale riservati al Segretario generale della programmazione, per altro verso, la responsabilità e il ruolo strategico destinato a far capo agli uffici responsabili dell'Assessorato al bilancio specie con riguardo agli aspetti economico-finanziari e alla particolare competenza assegnata dall'art. 31-ter della legge di contabilità regionale.

In questo quadro assume altresì 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 delle Regioni 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: a soffrirne in realtà 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 del Veneto - 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. 13 della legge regionale [l.r. 9.12.1977 n. 72 e successive modificazioni] nel suo collegamento con l'art. 22.

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. 72 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 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 il Veneto una crescita delle entrate proprie [Tit I°] accertate [+1,17%] rispetto ai dati previsionali assestati. Non così per le assegnazioni dello Stato, gran parte delle quali a destinazione vincolata, ove specie per le riscossioni si registra una consistente flessione rispetto al dato previsionale [-25,72%].

I dati riferibili al quinquennio 1991-1995 confermano analoghe conclusioni. L'osservazione sulla capacità di sforzo fiscale in Veneto dà atto di una scelta che, mentre non porta sino al limite massimo la leva fiscale, non manca di assicurare alimentazione alle entrate proprie.

L'elevata percentuale di entrate vincolate [89,2% nel '95 - accertamenti] segna tuttavia 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 956 miliardi [comprensivi anche della quota dei mutui per la sanità a carico del bilancio statale] e per tale importo risulta contabilmente iscritta nel conto del patrimonio con un peggioramento rispetto all'inizio dell'esercizio di 293 miliardi. L'evoluzione in crescita, del resto riscontrabile a partire dal 1992 se, per un verso, va posta in relazione con la contrazione di mutui per il ripiano di disavanzi pregressi delle gestioni sanitarie [194,1 miliardi a copertura del disavanzo 1990 e 169,9 miliardi per il disavanzo 1991], nondimeno si coniuga con un fabbisogno finanziario rispetto alla cui evoluzione l'esigenza è di recupero di adeguato margine di prudenza.

Per quanto riguarda la spesa effettiva, a fronte dell'importo globale di stanziamenti finali [12.084 mld], le risorse regionali [al lordo dei fondi di provenienza comunitaria] danno sostegno a 1.848 miliardi, che rappresentano il 15,3% mentre, con i 10.235 miliardi, il finanziamento statale si colloca percentualmente all' 84,7%.

Con riguardo ai soli dati di competenza, il 36,6% dei mezzi regionali è destinato a spese di investimento, le quali sono invece finanziate dalle risorse statali nella misura percentualmente minore del 20,1%.

Nell'ambito di una ripartizione della spesa per analisi sezionale, la percentuale di investimenti rinveniente da risorse proprie regionali è destinata a servizi del territorio per l'87,4% del valore sezionale e per il 25,2% rispetto agli investimenti complessivi finanziati con mezzi regionali. Il che conferma l'opzione programmatica del Veneto alla volta di un processo mirato all'attivazione di meccanismi di spesa ove la difesa dell'ambiente gioca un ruolo prevalente.

I risultati della gestione mantengono gli interventi 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 per il territorio migliorano nella fase dell'impegno il peso percentuale [68,3%], che resta superiore allo stanziamento anche nella fase del pagamento [34,7%]. Gli investimenti nel campo delle attività produttive flettono leggermente nella fase di impegno [18,3%] ma si avvantaggiano rispetto agli altri settori tramite la dinamica impressa ai pagamenti [46,9%] e migliorano il peso percentuale previsto nel bilancio assestato [21,4%].

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 1991-1995 evidenziano un andamento della spesa per il personale [retribuzioni e oneri sociali] che, scontata la flessione del 1993 e 1994, si attesta su un incremento medio annuale del 3,9%. Lo scarto del '93 e '94 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 1995. In tale anno in rapporto al totale della spesa corrente sostenuta da mezzi regionali, quella del personale rappresenta circa il 15,9%; un dato che posto a confronto con altre realtà regionali può considerarsi positivo.

Per quanto concerne i residui perenti, l'ammontare annuo, nel confronto con la massa spendibile della Parte I^a del bilancio, espone nel quinquennio 1991-1995 un andamento percentuale medio del 3,3%. Migliora nel 1996 il margine percentuale di copertura assicurata all'importo complessivo delle perenzioni [42%] che resta tuttavia ancora al di sotto dei limiti di garanzia [70%].

L'anno 1995 si è chiuso per il Veneto con un avanzo netto di amministrazione di 1.483 miliardi [lire 1.482.736.916.009]; a fronte del quale, la legge di approvazione del rendiconto riscontra una composizione interamente formata da fondi a destinazione vincolata e ove rilevante è il peso dei residui perenti complessivi [1.657 mld].

PARTE III^a- 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 Veneto ordina gli stanziamenti di bilancio in obiettivi programmatici corrispondenti a settori funzionali [Titoli], scomponibili in obiettivi specifici o interventi [Categorie] a loro volta eventualmente ripartibili sulla base di azioni programmatiche elementari [Sezioni]. Si tratta di aggregazioni che si alimentano da un sistema informatico tecnicamente attrezzato, ove tuttavia, le indicate classificazioni progettuali e funzionali sono in parte ricostruibili solo per tramite della codifica SIR.

Quanto alle politiche regionali di intervento, i risultati sono stati scrutinati tramite l'applicazione di indicatori finanziari oltreché in base agli esiti dell'istruttoria condotta da

questa Corte in collaborazione con la Direzione Bilancio e Controllo di gestione.

Ai temi dell'ambiente, dell'agricoltura, della gestione dei fondi comunitari, e della sanità sono specialmente rivolte le analisi della relazione. A proposito delle quali, va precisato che il metodo di lavoro è quello di una riaggregazione dei capitoli di bilancio per sezione, settore, programma; ciò, allo scopo di ricondurre 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.

La politica per l'ambiente. A) Gli interventi per la salvaguardia di Venezia. B) Il piano triennale per la tutela ambientale - Con la legge 798 dell'84 la salvaguardia della laguna veneta e della città di Venezia assumono ruolo di netta centralità nel coinvolgimento dell'interesse nazionale alla realizzazione di un'efficace azione a tutela dei valori ambientali. Con riguardo ai finanziamenti recati dall'indicata legge e da quelle successive, il complesso delle risorse affluite negli anni 1984-1995 hanno raggiunto l'importo complessivo di 1.231 miliardi la cui gestione, nell'ambito dell'articolazione per programmi, ha segnato realizzazioni in termini di impegni per 860 miliardi [69,8%] cui sono seguiti pagamenti per 208 miliardi [24,14%].

Non dissimile la percentuale di realizzazione riscontrabile relativamente alle opere di disinquinamento previste in particolare dalla legge 139 del 1992. Il finanziamento tramite ricorso al credito ha comportato l'assunzione di mutui per 350 e 350 miliardi riferiti rispettivamente alla I^a e alla II^a Fase. A fronte delle cui risorse, sono state assunti impegni percentualmente pari all'83% per la I^a Fase, dei quali solo il 11,57% erogato; mentre per la II^a Fase gli indici di attuazione espongono rispettivamente il 10,4% e lo 2,7%.

Nell'ambito della politica per l'ambiente particolare rilievo assume il programma relativo all'attuazione del piano triennale nazionale per la tutela dell'ambiente.

I dati di rendiconto e le elaborazioni analitiche mostrano come nel quadriennio 1992-1995 la Regione, in rapporto a trasferimenti accertati per 36.200 milioni, ha impegnato una cifra addirittura superiore [41.561 milioni pari al 66,8% delle autorizzazioni] ma assai modesti sono stati i pagamenti [1.978 milioni] con conseguente elevata percentuale di perenzioni [42,9% degli stanziamenti].

Politica agricola - I dati acquisiti e le elaborazioni effettuate evidenziano come si siano progressivamente ridotte le risorse di provenienza statale volte al finanziamento delle politiche agricole della Regione.

Nel 1995 cresce il contributo delle risorse proprie regionali ed altrettanto vale per le risorse comunitarie la cui percentuale aumenta sensibilmente nell'anno 1995. Il che va posto in relazione con l'avvio della programmazione comunitaria 1994-1999 a seguito della quale vengono attivate le relative azioni con l'istituzione di nuovi capitoli di spesa. Ulteriore osservazione è per la crescita progressiva delle risorse proprie regionali destinate annualmente al settore per l'esigenza di dare copertura al cofinanziamento degli obiettivi 5a e 5b.

A riguardo dei finanziamenti recati dalla specifica legge di settore 752 del 1986, gli indicatori di attività mostrano che la gestione si è tradotta in un avvalimento di risorse [impegni/finanziamenti] superiore a quanto trasferito. Per quanto riguarda la velocità di cassa il relativo indicatore esprime la capacità della Regione di trasformare annualmente

il 52% delle obbligazioni assunte in pagamenti mentre dell'86,3% è la capacità di impegno.

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, FESR, FEOGA]. Tuttavia, solo a partire dal 1994 - a seguito dell'approvazione del QCS '94-'99 e dell'attuazione del Documento Unico di Programmazione nonché della riconversione dell'area regionale di cui all'obiettivo 2 dei fondi a finalità strutturale - hanno preso avvio i programmi ricompresi nell'obiettivo medesimo come pure gli obiettivi 5a e 5b la cui attuazione in termini finanziari è stata condizionata dalle esigenze di collegamento con la riprogrammazione comunitaria.

QCS 1989 - 1993: A) obiettivi 3 e 4 finanziati dal Fondo Sociale Europeo. L'analisi condotta permette di riscontrare come a fronte del complessivo accertamento in entrata di 184,5 miliardi, per risorse comunitarie e cofinanziamento nazionale, gli impegni in parte spesa comprensivi di mezzi regionali siano contabilizzati per 223,8 miliardi, mentre a 189,6 miliardi ammontano i pagamenti complessivamente effettuati nel periodo, contro riscossioni complessive di mezzi statali e comunitari pari a 126,7 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 91,4% e del 77,5% 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 86,3 miliardi, i trasferimenti effettivi dello Stato per quota cofinanziata siano ammontati complessivamente a soli 27,8 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 stata assicurata la realizzazione degli interventi programmati e che spiega l'apprezzabile tasso di utilizzo.

Va segnalato tuttavia anche per il Veneto l'elevato livello del credito maturato 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.

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 [186,6 mld] superiori per oltre la metà di quanto ricevuto per FSE e per cofinanziamento nazionale [126,7 mld].

B) Segue QCS 1989-1993: l'obiettivo 2 - I dati relativi alla gestione e al finanziamento delle risorse rinvenienti dal FESR e FSE e dal cofinanziamento nazionale mostrano buona capacità di impegno [88,6%]; minore è la capacità di pagamento rispetto agli stanziamenti [30,1%], seppure tali pagamenti siano di importo quasi corrispondente alle riscossioni complessive di mezzi statali e comunitari [15,6 mld e 15,7 mld].

C) Segue QCS 1989-1993: l'obiettivo 5b - A fronte di finanziamenti comunitari rinvenienti da FEOGA, FESR, FSE e cofinanziamenti nazionali complessivamente accertati negli anni 1991-1995 per 184,4 miliardi, minori sono le somme impegnate [171 mld] e non apprezzabili gli indicatori relativi a capacità di impegno [58,7%] e pagamento [26,4%].

QCS 1994-1999 e i nuovi obiettivi finanziati dai fondi strutturali: in particolare gli obiettivi 3 e 4. Il primo avvio dei programmi espone per i due anni di gestione '94 e '95 assenza di riscossioni per cofinanziamento mentre gli impegni sono stati di circa 132 miliardi per l'obiettivo 3 e di 27 miliardi per l'obiettivo 4. Quanto alla gestione congiunta a prosecuzione del QCS precedente le erogazioni di cassa segnano un livello inferiore alle riscossioni per fondi comunitari e nazionali [28,1 mld < 48,1 mld].

Segue: gli obiettivi 2 e 5b - Quanto all'obiettivo 2 l'avvio dei programmi registra una percentuale di impegno del 70,5% di quanto accertato per finanziamenti comunitari e nazionali. I pagamenti complessivi sono il 40,3% di quanto riscosso.

Buona è anche la partenza dell'obiettivo 5b; gli stanziamenti in parte spesa sono superiori alle risorse comunitarie e nazionali. Gli impegni si collocano nella percentuale dell' 83,3% mentre, rispetto alle autorizzazioni, è del 53,3% la capacità di impegno e i pagamenti rappresentano percentualmente il 42,4% delle somme impegnate.

Il recente avvio dei programmi compresi nel QCS 1994-1999, con riguardo agli anni '94 e '95, consente peraltro solo prime approssimazioni valutative a precisazione delle quali occorre un più esaustivo periodo di gestione.

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 Veneto, 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 l'84% rispetto a quello dell'anno 1990 [186 mld < 1.171 mld]. Permane tuttavia una situazione di disavanzo pregresso le cui cause sono da riferire principalmente a specificità proprie, 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 668 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 parte dell'onere finanziario.

Nell'analisi della spesa di parte corrente, quella per il personale [3.327 mld] si conferma voce economica di maggior peso [44,5%] insieme a quella per beni e servizi;

ove, poi, la maggior parte di quella per il personale fa capo alla gestione ospedaliera [2.429 miliardi] che assorbe una percentuale pari a 73,0%.

Nell' "acquisto di beni e servizi" [cat. 3^a], è da registrare una crescita della spesa pari, nel quinquennio, a 231 miliardi [+ 6,06%].

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 58% nel 1995.

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 158.000 il travalicamento pro-capite in Veneto [4.336 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 [81% nel '95] e si coniuga con un parametro di degenza media valevole a confermare un'efficienza operativa che trova risponidenza 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 migliora nel periodo e si attesta di poco sopra la 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; il Veneto con l'indice di 192,5 si posiziona al di sopra del valore nazionale. Ad influirvi è anche il fenomeno della mobilità interregionale che registra un forte incremento dal lato attivo dovuto al grado di attrazione delle strutture di ricovero del Veneto. Con riferimento all'anno 1995, a fronte dei ricoveri complessivamente effettuati [826.465], ascendono a 70.375 quelli relativi a pazienti non residenti nella Regione [8,5%]. La mobilità passiva si attesta viceversa su cifre assai più bassa con 30.030 pazienti esportati e con un saldo positivo regionale di oltre 40.000 ricoveri.

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 legge regionale 30 agosto 1993 n. 39 ha inteso realizzare l'obiettivo di un qualificato policentrismo ospedaliero fondato su funzioni di media e elevata assistenza.

La riduzione dei posti letto viene inquadrata in una più ampia strategia che assume a denominatore comune l'appropriatezza delle risposte sanitarie con la riconversione degli stabilimenti ospedalieri non corrispondenti agli standard nazionali in strutture residenziali per anziani e/o per disabili o altre formule assistenziali.

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.

Le leggi regionali 14 settembre 1994 n. 55 e n. 56 avviano il processo di riordino del servizio sanitario in attuazione dei principi recati nel d. lgs 502 del 1992: la nuova disciplina contabile e gestionale e le norme di organizzazione. A partire dal '96 il terzo Piano socio-sanitario si propone una linea di azione rivolta a dare continuità ad una gestione integrata alla funzione sanitaria e a quella socio-assistenziale, e sul piano del rapporto pubblico privato la direzione è quella di collaborazione a fini di miglioramento della qualità dei servizi mediante proficua allocazione delle risorse.

PARTE I^a

PRINCIPI GENERALI DI DISCIPLINA DELLA ATTIVITA' REGIONALE

- 1. Lo Statuto della Regione Veneto**
- 2. Gli strumenti per la programmazione e il coordinamento delle politiche. Il Piano Regionale di Sviluppo [PRS] e il Piano Territoriale Regionale di Coordinamento [PTRC]**
- 3. Programmazione finanziaria, nuova disciplina di contabilità, procedure di spesa e nuovi controlli regionali**
- 4. Bilancio e legislazione di spesa**
- 5. La riorganizzazione amministrativa e la riforma della dirigenza**
- 6. Le nuove regole per il controllo esterno affidato alla Corte dei conti**

1. Lo Statuto della Regione Veneto

Le norme statutarie della Regione Veneto sono ancora quelle approvate nel 1971 [legge 22 maggio 1971 n. 340]; nondimeno in questi ultimi anni, si è riscontrato in Veneto l'avvio di un processo di rinnovamento sul piano ordinamentale delle funzioni e della riorganizzazione delle strutture. Tale processo, per un verso è stato sollecitato dalle medesime esigenze ispiratorie dei principi recati dal d.lgs. 2 febbraio 1993 n. 29, e dalla legge 241 del 1990 sul procedimento amministrativo traducendosi in un complesso quadro innovativo le cui linee-guida sono tracciate nella legge r. 10 gennaio 1997 n. 1. La legge regionale n. 20 del giugno scorso, ha poi tracciato un quadro di principi valevoli per una ristrutturazione funzionale che, in conformità a quanto disposto dalla legge 142 del 1990, recepisce altresì la medesima logica cui si ispira la legge 59 del 1997, offrendo una più attuale chiave di lettura delle norme dello Statuto [v. parte I parag. 5].

Per altro verso, nel campo delle attività e degli interventi è lo stesso metodo della programmazione il quale, progressivamente modificatosi nel significato e nella funzione, vede prevalere, rispetto a quello normativo, un profilo essenzialmente operativo che ne esalta aspetti metodologici di più efficace capacità realizzativa e ne fa strumento più propriamente ricompreso nell'ambito delle attribuzioni intestate agli Organi di governo a sostegno delle quali sono le competenze demandate alla Segreteria della programmazione.

E' sul piano di una più moderna strumentazione delle attività, nell'ambito di una concezione sinergicamente partecipata degli interventi per lo sviluppo, che emergono le linee di novità di modelli di azione ispirati alla logica della concertazione e del coinvolgimento delle pluralità degli attori operanti nel territorio veneto. Mentre poi, la riqualificazione dei processi di sviluppo si traduce altresì nell'avvio di nuovi strumenti di programmazione negoziata [v. parte I parag. 2].

Dell'originario significato ricompreso nei principi dello Statuto, resta tuttavia la valenza di una programmazione che pure è processo di partecipazione democratica inteso ad assicurare il fattivo concorso degli enti locali, nonché l'apporto autonomo dei sindacati e delle altre organizzazioni sociali [art.5]. Si tratta di un disegno che, seppure risalente nel tempo, nondimeno mantiene saldi valori e regole che poi hanno trovato puntuale espressione nella recente disciplina regionale del giugno scorso ove la questione

del rapporto Regione-Enti locali si salda con quei principi dello Statuto che perseguono una linea di accentuazione del ruolo di indirizzo e legislazione della Regione nel quadro di un avvalimento pieno dell'azione e dell'autonomia delle Comunità locali [art. 48].

Ad essere esaltato è il rapporto di collaborazione, coerente con i principi di autonomia e decentramento perseguiti dalla Regione ai fini di un equilibrato sviluppo economico e sociale [art. 54].

Per altro verso nelle norme dello Statuto Veneto si intravedono nettamente i diversi e separati campi d'azione riservati rispettivamente al Consiglio regionale e alla Giunta: di indirizzo e controllo, nel primo caso, di promozione, di iniziativa, di attuazione e di vigilanza, nel secondo caso.

Una distinzione di ruoli che tanto più si fa evidente con la legge del gennaio scorso, accentuando la responsabilità e la competenza degli Organi di governo a fissare obiettivi e definire il programma delle attività e degli interventi; attorno alle cui linee operative e strategiche, ruota poi tutta l'attività dell'amministrazione, sia essa di programmazione, di organizzazione, di gestione [l.r. 10. 1. 1997 n. 1]. Una strategia di governo forte che si coniuga al rilancio del ruolo regionale nelle politiche per lo sviluppo e nelle risposte organizzative per i servizi sociali a favore della collettività.

In questo complesso quadro relazionale, che assume a sua referenza i principi statutari nella più aggiornata lettura offerta dalla recente riforma ordinamentale, si schiude alla attività della Giunta un ampio margine di autonoma responsabilizzazione con riguardo all'attuazione del programma regionale, dei progetti e dei piani la cui rappresentazione finanziaria è nei bilanci annuali e pluriennali approvati dal Consiglio.

2. Gli strumenti per la programmazione e il coordinamento delle politiche. Il Piano Regionale di Sviluppo [PRS] e il Piano Territoriale Regionale di Coordinamento [PTRC]

Lo Statuto regionale traccia le linee portanti di una pianificazione cui si affidano gli indirizzi politici generali per una sintesi la quale, se innanzitutto si esprime nel Programma Regionale di Sviluppo [PRS], per altro verso si completa e trova coerenza integrandosi con il Piano Territoriale Regionale di Coordinamento [PTRC]. Un processo di pianificazione, che individua nella "comunità" veneta il valore generatore di una

organizzazione multipolare quale aspetto distintivo del contratto sociale che lega la regione, come territorio, alla sua comunità.

Il Piano regionale di sviluppo [l.r. 31 gennaio 1989 n. 6] con il suo precedere, nell'approvazione il PTRC [l.r. 30 aprile 1990 n. 40], consente il rispetto di una sequenza temporale grazie alla quale le linee strategiche di entrambi gli strumenti pianificatori si fondono in un progetto di attuazione che fa leva su una triplice articolazione settoriale: "piani di settore", "piani d'area", "progetti" del PRS.

Metodologicamente si tratta di una "pianificazione-processo", inclusiva di un alto grado di partecipazione e di concertazione per l'avvalimento dei molteplici contributi provenienti da ogni livello istituzionale dalle organizzazioni di categoria, da soggetti pubblici e privati.

Strutturalmente, il quadro programmatico coniuga l'esigenza di flessibilità con l'opportunità di regole stabilmente correlate con gli obiettivi; di qui, l'individuazione di "zone strategiche" di specifico interesse regionale ove più marcata è l'esigenza di disegno puntuale e preciso, mentre un articolato sistema di direttive e di procedure definisce percorsi e criteri di comportamento per i diversi soggetti che collaborano alla costruzione e all'attuazione del Piano: Province, Comunità montane, Comuni e loro consorzi, organismi pubblici e privati e gli stessi organismi regionali. Un piano, nel quale figurano direttive, prescrizioni, vincoli, progetti, procedure e che trova riscontro anche nella programmazione territoriale degli Enti locali.

Una realtà estremamente complessa che viene governata dal PTRC sulla base delle indicazioni del PRS, ordinando le proposte dispositive e le linee strategiche di perseguimento degli obiettivi sulla base di una articolazione in quattro grandi sottosistemi:

- "sistema ambiente", ove più rigida è la tutela del territorio regionale, comprensivo delle aree e dei beni sottoposti a diversi gradi di protezione;
- "sistema insediativo", che comprende le tematiche relative alle infrastrutture urbane, ai servizi, alle politiche per la casa, agli standards urbanistici, alla "forma urbana";
- "sistema produttivo" che si occupa della regolazione degli insediamenti produttivi, della riorganizzazione e/o rilocalizzazione di quelli esistenti; dei problemi di