

il corrispondente indice nazionale riferito all'anno '94 [10,4] resta il vantaggio di un sistema economico regionale che ha saputo sfruttare la maggiore flessibilità del modello diffuso di piccola impresa. Nondimeno, il trend negativo in termini occupazionali conferma una criticità che desta preoccupazione.

Da osservare a riguardo come gli stessi indici forniti dalla Regione a seguito dell'istruttoria di questa Corte depongano per una evoluzione del mercato del lavoro secondo i connotati propri dei sistemi produttivi maturi, segnati cioè dall'emersione di squilibri qualitativi che si esprimono nella crescente divaricazione fra una domanda differenziata per livelli di formazione e per caratteristiche professionali e da una offerta segnata invece dalla marcata rigidità di figure professionali standardizzate.

Le iniziative regionali rivolte alla formazione si inseriscono in questa linea di azione, in direzione di una più mirata selezione delle fasce di utenza e dei settori strategici. Il che si è coniugato con un aumento di progettualità a partire dal 1990, speculare alla riforma dei fondi strutturali e alla possibilità di fruire dei relativi finanziamenti, mentre per altro verso si è andato intensificando il coinvolgimento operato dalla Regione nei confronti degli enti di formazione, delle Province e delle forze sociali, specie con riguardo alla fase di programmazione.

Una linea di azione che, negli anni più recenti [1995], diviene più incisiva e articolata nel quadro dell'avvio del QCS 1994-1999. Va evidenziato come, sin dal 1990, l'obiettivo regionale sia stato quello di un costante perseguimento della "qualità" nel processo formativo per corrispondere, fra l'altro, ad una caratteristica indispensabile per l'accesso al FSE e perciò attentamente sottoposta a verifica da parte della Regione.

Ciò posto, l'evoluzione dei finanziamenti e della gestione delle risorse, convergenti nell'unitaria progettazione indirizzata alla fruizione dei fondi comunitari di cui agli obiettivi 3 e 4 del FSE, è descritta nella seguente tabella, la quale reca i dati dei rendiconti regionali anni 1991-1995, riportati nel valore totale per somma dei singoli anni e riclassificati per tener conto degli accertamenti in entrata cui porre a confronto impegni e pagamenti nella congiunta considerazione di entrambi gli indicati obiettivi.

TAB 43/VE

FONDI COMUNITARI E RISORSE INTEGRATIVE NAZIONALI E REGIONALI			
OBIETTIVO 3 e 4 - F.S.E.			
O.C.S. 89-93			
			(in miliardi)

TOTALE ANNI 1991 - 1995							
FINANZIAMENTO				GESTIONE			
	COMUNITARI	INTEGRAZIONI NAZIONALI	TOTALE		COMUNITARI E INTEGRAZ. NAZIONALI	MEZZI REGIONALI	TOTALE
STANZIAMENTI	105.278	96.971	202.249	STANZIAMENTI	219.238	25.640	244.878
ACCERTAMENTI	98.196	86.398	184.594	IMPEGNI	198.164	25.640	223.804
RISCOSSIONI (cassa)	98.920	27.855	126.775	PAGAMENTI (cassa)	164.405	25.274	189.679
a) RESIDUI INIZIALI	100.884	81.769	182.653	a) RESIDUI INIZIALI	68.920	109	69.029
b) RESIDUI ELIMINATI	0	0	0	b) RESIDUI ELIMINATI	3.908	9	3.917
TOTALE (a) + (b)	100.884	81.769	182.653	TOTALE (a) + (b)	72.828	118	72.946

FONTE: dati forniti dalla Regione Veneto a seguito richieste istruttorie Corte dei conti

Prima considerazione da fare è sulla mancata coincidenza del complessivo importo del finanziamento accertato in entrata a copertura della spesa di programma; la quale tuttavia - una volta stanziata in parte spesa con riferimento all'importo complessivamente progettato - è stata poi gestita con un buon indice di realizzazione, grazie al sostegno delle risorse proprie regionali.

Ed invero, 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 sono 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 un grave problema nella realizzazione dei programmi finanziati con i fondi comunitari e nella utilizzazione piena delle relative disponibilità.

Va osservato a riguardo che una parte rilevante delle fonti finanziarie del settore della formazione professionale è di provenienza statale tramite il Fondo di rotazione di cui alla legge 845 del 1978. La ripartizione dei fondi è stata effettuata con deliberazione CIPE, la quale ha costituito il presupposto formale per l'avvalimento a copertura della spesa per gli interventi progettati dalle Regioni. Il fatto è che tale ripartizione è fatta dal CIPE solitamente a fine anno, poco prima cioè del termine ultimo per la loro utilizzazione [entro l'anno medesimo], a pena della loro perdita unitamente a quelli messi a disposizione dalla CEE. Va anche sottolineato che, per il Programma operativo 1991-1993 il cofinanziamento nazionale è stato oggetto di deliberazioni CIPE non coordinate a livello di "obiettivo" in quanto emanate per "fondo" [sulla base di quanto disposto dai vari ministeri competenti della gestione di ciascun fondo], in tempi diversi, anche molto lontani l'una dall'altra. Ciò ha determinato altresì la diversità del tasso di cambio utilizzato per la conversione in lire, rispetto a quanto programmato unitariamente in ECU.

Per fronteggiare le suindicate difficoltà di finanziamento, la Regione ha attivato un meccanismo di anticipazione delle somme da acquisire per cofinanziamento FSE, tramite il quale è stata assicurata la realizzazione degli interventi programmati e che spiega per altro verso l'apprezzabile tasso di utilizzo.

Nondimeno anche per il Veneto - al pari di altre Regioni [v. per Emilia Romagna: Referto al Consiglio regionale, deliberazione Sez riun. 3/97] - va segnalato l'elevato livello del credito maturato nei confronti dello Stato. A tutto l'anno 1995, doveva ancora essere riscossa l'annualità 1995 malgrado l'obbligo a carico della Regione di assumere tutti gli impegni entro il dicembre 93, data questa solo successivamente prorogata.

L'esigenza è allora di assicurare prima di tutto 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.

Sulla base di quanto considerato 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 a quanto ricevuto per FSE e per cofinanziamento nazionale [98,9 mld + 27,8 mld = 126,7 mld].

4.1.1. Segue QCS 1989-1993: l'obiettivo 2

L'obiettivo 2 - inizialmente programmato per il periodo 89-91 e successivamente integrato con l'elaborazione di ulteriori interventi per il periodo 1992-1993 - ha interessato 25 comuni della provincia di Rovigo ed è stato finanziato sulla base di risorse rinvenienti sia dal FESR sia dal FSE. Il finanziamento comunitario complessivo si è tradotto negli stanziamenti di bilancio pari a 28.099 milioni, di cui 24.848 milioni per FESR e 3.251 per FSE.

Quanto alle azioni a contributo FESR, finanziariamente prevalenti, il relativo programma operativo si è articolato in tre assi: 1) sviluppo e rafforzamento del tessuto delle PMI; 2) strutture di sostegno alle attività economiche; 3) ambiente e ripristino dei siti.

Più modeste, in termini di risorse mobilitate, le linee di intervento rinvenienti dal FSE, seppure inclusive di fondamentali strategie per il rafforzamento del tessuto delle PMI. L'articolazione per assi espone azioni mirate a: 1) sviluppo della cultura imprenditoriale con aggiornamento e qualificazione sia a livello tecnico-gestionale dell'impresa, sia per livelli di professionalità meglio spendibili sul mercato del lavoro e nel quadro di facilitazione di una mobilità professionale volta a limitare gli effetti della recessione [Asse 1]; 2) realizzazione di percorsi formativi di riqualificazione professionale [Asse 4].

La seguente tabella espone i dati relativi alla gestione e al finanziamento degli indicati programmi sulla base delle rilevazioni finanziarie rinvenienti dai rendiconti 1991-1995, rappresentate tuttavia globalmente nella somma dei dati dei cinque anni. Da dire poi che nella parte relativa ai finanziamenti, quelli comunitari sono esposti separatamente dalle risorse integrative nazionali, ma sono inclusivi dei contributi FESR e FSE.

TAB 44/VE

FONDI COMUNITARI E RISORSE INTEGRATIVE NAZIONALI E REGIONALI			
OBIETTIVO 2 - F.S.E. e FESR			
Q.C.S. 89-93			
(in milioni)			

TOTALE ANNI 1991 - 1995							
FINANZIAMENTO				GESTIONE			
	COMUNITARI	INTEGRAZIONI NAZIONALI	TOTALE		COMUNITARI E INTEGRAZIONI NAZIONALI	MEZZI REGIONALI	TOTALE
STANZIAMENTI	28.099	21.505	49.604	STANZIAMENTI	53.164	0	53.164
ACCERTAMENTI	24.386	19.857	44.243	IMPEGNI	47.111	0	47.111
RISCOSSIONI (cassa)	13.671	2.098	15.769	PAGAMENTI (cassa)	15.602	0	15.602
a) RESIDUI INIZIALI	8.331	15.053	23.384	a) RESIDUI INIZIALI	35.387	0	35.387
b) RESIDUI ELIMINATI	0	0	0	b) RESIDUI ELIMINATI	811	0	811
TOTALE (a) + (b)	8.331	15.053	23.384	TOTALE (a) + (b)	36.198	0	36.198

FONTE: dati forniti dalla Regione Veneto a seguito richieste istruttorie Corte dei conti

I suesposti dati mostrano un livello di realizzazione progettuale inferiore a quello rilevato per gli obiettivi 3 e 4 finanziati per lo stesso periodo dal FSE [v. parag. precedente]. Capacità di impegno e di pagamento rispetto allo stanziamento autorizzato si attestano rispettivamente alle percentuali del 88,6% e del 30,1%. Nondimeno va pure osservato come, a fronte del complessivo accertamento in entrata di 44,2 miliardi per risorse comunitarie e cofinanziamento nazionale, gli impegni in parte spesa siano contabilizzati per un importo superiore [47,1 mld], mentre i pagamenti del periodo risultano di importo all'incirca corrispondente alle riscossioni complessive di mezzi statali e comunitari [15,6 mld e 15,7 mld].

4.1.2. Segue QCS 1989-1993: l'obiettivo 5b

L'obiettivo 5b è stato finanziato da contributi comunitari rinvenienti da FEOG, FESR, FSE per un ammontare di risorse complessivamente pari a 150.890 milioni. Da dire che le azioni intraprese hanno subito la lunghezza dei tempi di elaborazione dei programmi per la duplicità dei passaggi deliberativi in sede comunitaria connessi sia al piano regionale di sviluppo, sia al programma Operativo Plurifondo [POP]. Di qui l'esigenza, avvertita dalla Regione, di contrarre le procedure di programmazione ai sensi dell'art. 5 reg. CE n. 2082/93 presentando un Documento Unico di Programmazione.

Le risorse finanziarie mobilitate dal FSE si sono tradotte in uno stanziamento complessivo pari a 15.558 milioni che ha trovato allocazione negli stanziamenti di bilancio del quinquennio 1991-1995. L'articolazione del Programma operativo [Sottoprogramma FSE] 1991-1993 ha coinvolto nel campo della formazione professionale quattro aree considerate strategiche per il recupero socio-economico: 1) diversificazione e orientamento settore agricolo; 2) sviluppo imprenditoriale; 3) turismo; 4) ambiente. I dati fisici consentono di rilevare che nel 1991 e nel 1992 sono stati realizzati rispettivamente 90 e 123 corsi e sono state formate 1.081 e 941 persone. I costi del 1992 sono risultati superiori seppure di poco a quelli del 1991.

Quanto al FESR, i progetti avviati nel periodo sono stati indirizzati ad obiettivi ritenuti essenziali per la trasformazione dell'apparato produttivo in direzione della qualità, dell'innovazione, della formazione professionale avanzata. Il finanziamento mobilitato è ammontato a 62.794 milioni. Nelle aree interessate, a prevalente vocazione agricola, l'azione di sviluppo è stata inquadrata in un disegno strategico rivolto a interagire alla volta di traguardi di competitività. Le misure nelle quali si è articolato il Sottoprogramma FESR sono: 1) Centri di servizio; 2) Studi e Ricerche; 3) Aree attrezzate; 4) Sostegno all'autotrasporto; 5) Polo Tecnologico Agripolis.

La costruzione di una molteplice serie di indicatori fisici e socio-economici consente valutazioni positive in ordine all'impatto delle azioni operative realizzate tramite i contributi rinvenienti dal FEOGA la cui mobilitazione di risorse ha dato luogo ad un ammontare di risorse stanziato in bilancio per complessivi 72.538 milioni che rappresentano la quota più elevata di finanziamento cui ha attinto nel periodo 1989-93 l'obiettivo 5b.

La seguente tabella espone i dati relativi al finanziamento e alla gestione dei programmi globalmente considerati e riassunti nella somma dei dati rinvenienti dalle rappresentazioni contabili riferibili agli anni 1991-1995.

TAB 45/VE

FONDI COMUNITARI E RISORSE INTEGRATIVE NAZIONALI E REGIONALI		
OBIETTIVO 5B - F.S.E. - F.E.S.R. - F.E.O.G.A.		
Q.C.S. 89-93		
(in milioni)		

TOTALE ANNI 1991 - 1995							
FINANZIAMENTO				GESTIONE			
	COMUNITARI	INTEGRAZIONI NAZIONALI	TOTALE		COMUNITARI E INTEGRAZIONI NAZIONALI	MEZZI REGIONALI	TOTALE
STANZIAMENTI	149.890	108.067	257.957	STANZIAMENTI	290.560	0	290.560
ACCERTAMENTI	94.975	89.510	184.485	IMPEGNI	171.087	0	171.087
RISCOSSIONI (cassa)	27.016	9.815	36.831	PAGAMENTI (cassa)	77.152	0	77.152
a) RESIDUI INIZIALI	41.729	67.327	109.056	a) RESIDUI INIZIALI	117.569	0	117.569
b) RESIDUI ELIMINATI	0	0	0	b) RESIDUI ELIMINATI	6.207	0	6.207
TOTALE (a) + (b)	41.729	67.327	109.056	TOTALE (a) + (b)	123.776	0	123.776

FONTE: dati forniti dalla Regione Veneto a seguito richieste istruttorie Corte dei conti

Gli indici di realizzazione non si dispongono su livelli di apprezzabile *performance*. Capacità di impegno e di pagamento si attestano rispettivamente sulla percentuale del 58,7% e 26,4% degli stanziamenti di spesa autorizzati. Rispetto all'importo accertato per finanziamenti comunitari e per integrazione nazionale [94,9 mld + 89,5 mld = 184,4 mld] sono inferiori le somme impegnate [171,0 mld] il che spiega il livello modesto delle riscossioni.

4.2. Il QCS 1994-1999 e i nuovi obiettivi finanziati dai fondi strutturali. In particolare gli obiettivi 3 e 4

Nuove coordinate di riferimento per la gestione programmata dei fondi strutturali, relativamente al periodo 1994/99, sono fissate con le decisioni della Commissione UE adottate per l'approvazione, rispettivamente, del Quadro comunitario di sostegno per l'intervento del FSE dell'Italia del Centro-nord, obiettivo 3 periodo 1994/99, nonché dei Documenti unici di programmazione relativi all'obiettivo 4 [1994/99], agli interventi strutturali obiettivo 5 [1994/99], agli interventi compresi nell'obiettivo 2.

Con il Regolamento Cee n. 2081/93 il nuovo obiettivo 3 riunisce gli obiettivi 3 e 4 del precedente Regolamento, mentre all'obiettivo 4 è assegnata la finalità di agevolare

l'adeguamento dei lavoratori alle trasformazioni industriali e all'evoluzione dei sistemi di produzione.

Le decisioni assunte in sede comunitaria assegnano, sulla base del piano finanziario globale [v. Allegati 4 e 5/VE] finanziamenti complessivi per l'intero periodo 1994-99 pari a circa 480 miliardi di lire per l'obiettivo 3 [240,7 milioni di ECU] e 189,2 miliardi di lire per l'obiettivo 4.

A riguardo dell'obiettivo 3 c'è da dire che i relativi interventi, generalmente intesi al miglioramento qualitativo del rapporto domanda-offerta formativa, si articolano per aree operative rivolte: a) ai non occupati da avviare al lavoro; b) ai disoccupati da ricollocare; c) ad utenze con particolari problemi. Le fasce di utenze si collocano trasversalmente nelle tre aree secondo la logica della ripartizione dei finanziamenti e delle attività per assi funzionali ripartiti a loro volta in sub-assi.

Sono 5 gli assi dell'obiettivo 3; il primo asse è rivolto all'inserimento dei non occupati nel mercato del lavoro e si suddivide in tre sub-assi il cui scopo è: 1) la formazione per giovani con basso o inesistente livello di scolarità; 2) formazione contro il rischio di disoccupazione di lunga durata; 3) formazione per iscritti nelle liste di mobilità ai sensi della legge 223 del 1991. Il secondo asse rivolge l'attività di formazione a favore di soggetti muniti di titolo di studio ma con problemi particolari di inserimento lavorativo. Anche qui, tre sub-assi specificano strategie mirate alle particolari utenze dei giovani usciti dalla scuola dell'obbligo; dei laureati o laureandi sino ai 27 anni di età; ai giovani neo-diplomati [fino a 25 anni di età]. Il terzo asse comprende azioni finalizzate al recupero lavorativo di categorie svantaggiate: immigrati e nomadi; portatori di handicap, tossicodipendenti, carcerati, emarginati. Il quarto asse ricomprende misure specificamente dirette a favore delle donne, mentre nel quinto asse si prevedono specifici percorsi formativi destinati allo sviluppo del sistema della Formazione professionale. La percentuale finanziaria assorbita dai singoli assi si colloca rispettivamente al 31,9%, 43,1%, 9,9%, 7,8%, 7,0%.

Quanto al programma operativo dell'obiettivo n. 4 del reg. CEE n. 2081/93, la relativa formulazione ha costituito per il Veneto una scommessa importante in quanto nei precedenti programmi regionali finanziati dal FSE i relativi interventi erano previsti solo per poche province con la conseguente impossibilità di una pianificazione strutturata per

tutto il territorio veneto. La risorsa umana come chiave e fattore di cambiamento si pone al centro di un modello operativo connotato strategicamente al contesto economico. Gli interventi programmati si articolano in due assi; il primo rivolto al consolidamento della professionalità di chi opera nella Formazione; l'altro si muove nel campo della promozione di una formazione continua capace di recepire i processi di cambiamento tecnico e organizzativo collegati all'evoluzione in atto nei vari comparti economici.

Le tabelle seguenti riportano i dati relativi al finanziamento e alla gestione dei programmi di formazione realizzati nell'ambito degli obiettivi 3 e 4, rappresentati sia separatamente per tener conto di analoga separata rendicontazione per ciascuno di essi alla Commissione UE, sia invece nel dato complessivo per attività rientranti in obiettivi non scindibili e che hanno trovato globale contabilizzazione nel bilancio regionale.

TAB 46/VE

FONDI COMUNITARI E RISORSE INTEGRATIVE NAZIONALI E REGIONALI			
OBIETTIVO 3 - F.S.E.			
O.C.S. 94-99			
			(In milioni)

TOTALE ANNI 1994 - 1995							
FINANZIAMENTO				GESTIONE			
	COMUNITARI	INTEGRAZIONI NAZIONALI	TOTALE		COMUNITARI E INTEGRAZ. NAZIONALI	MEZZI REGIONALI	TOTALE
STANZIAMENTI	103.762	83.466	187.228	STANZIAMENTI	187.228	0	187.228
ACCERTAMENTI	69.352	67.812	137.164	IMPEGNI	131.764	0	131.764
RISCOSSIONI (cassa)	16.138	0	16.138	PAGAMENTI (cassa)	41.532	0	41.532
a) RESIDUI INIZIALI	11.000	10.756	21.756	a) RESIDUI INIZIALI	0	0	0
b) RESIDUI ELIMINATI	0	0	0	b) RESIDUI ELIMINATI	0	0	0
TOTALE (a) + (b)	11.000	10.756	21.756	TOTALE (a) + (b)	0	0	0

FONTE: dati forniti dalla Regione Veneto a seguito richieste istruttorie Corte dei conti

TAB 47/VE

FONDI COMUNITARI E RISORSE INTEGRATIVE NAZIONALI E REGIONALI			
OBIETTIVO 4 - F.S.E.			
Q.C.S. 94-99			
(in milioni)			

TOTALE ANNI 1994 - 1995							
FINANZIAMENTO				GESTIONE			
	COMUNITARI	INTEGRAZIONI NAZIONALI	TOTALE		COMUNITARI E INTEGRAZIONI NAZIONALI	MEZZI REGIONALI	TOTALE
STANZIAMENTI	38.713	33.474	72.187	STANZIAMENTI	72.187	0	72.187
ACCERTAMENTI	23.576	18.337	41.913	IMPEGNI	26.666	0	26.666
RISCOSSIONI (cassa)	6.353	0	6.353	PAGAMENTI (cassa)	0	0	0
a) RESIDUI INIZIALI	0	0	0	a) RESIDUI INIZIALI	0	0	0
b) RESIDUI ELIMINATI	0	0	0	b) RESIDUI ELIMINATI	0	0	0
TOTALE (a) + (b)	0	0	0	TOTALE (a) + (b)	0	0	0

FONTE: dati forniti dalla Regione Veneto a seguito richieste istruttorie Corte dei conti

TAB 48/VE

FONDI COMUNITARI E RISORSE INTEGRATIVE NAZIONALI E REGIONALI			
OBIETTIVO 3+4 - F.S.E.			
Q.C.S. 94-99			
(in milioni)			

TOTALE ANNI 1994 - 1995							
FINANZIAMENTO				GESTIONE			
	COMUNITARI	INTEGRAZIONI NAZIONALI	TOTALE		COMUNITARI E INTEGRAZIONI NAZIONALI	MEZZI REGIONALI	TOTALE
STANZIAMENTI	6.075	8.403	14.478	STANZIAMENTI	18.413	0	18.413
ACCERTAMENTI	6.408	8.388	14.796	IMPEGNI	14.668	0	14.668
RISCOSSIONI (cassa)	22.675	25.522	48.197	PAGAMENTI (cassa)	27.943	241	28.184
a) RESIDUI INIZIALI	56.039	162.463	218.502	a) RESIDUI INIZIALI	50.935	460	51.395
b) RESIDUI ELIMINATI	0	1.576	1.576	b) RESIDUI ELIMINATI	12.387	116	12.503
TOTALE (a) + (b)	56.039	164.039	220.078	TOTALE (a) + (b)	63.322	576	63.898

FONTE: dati forniti dalla Regione Veneto a seguito richieste istruttorie Corte dei conti

Le tabelle 46/VE e 47/VE sopra riportate e relative ai nuovi programmi avviati nell'ambito del QCS 1994-1999 espongono, per i due anni in questione, assenza di riscossioni a titolo di cofinanziamento, mentre di quasi 132 miliardi e di circa 27 miliardi sono stati gli impegni della Regione per la realizzazione degli interventi degli obiettivi 3 e 4, che si sono tradotti in erogazioni di cassa solo per l'obiettivo 3 [41,5 mld].

Relativamente alla gestione congiunta degli obiettivi 3 e 4 la prosecuzione degli interventi già compresi nel precedente QCS si è tradotta in impegni di spesa complessivamente pari a 14,6 miliardi, corrispondenti all'incirca alle risorse accertate per contributi comunitari e cofinanziamenti [14,7 mld] mentre invece assai minori sono state le erogazioni di cassa rispetto ai fondi comunitari e nazionali riscossi [28,1 mld < 48,1 mld]. Un avvio stentato che ancora non offre segnali certi in termini di compiuta messa a regime nell'attuazione degli interventi.

4.2.1. Segue: gli obiettivi 2 e 5b

I Documenti unici di programmazione per gli obiettivi 2 e 5 del Veneto sono stati rispettivamente approvati dalla Commissione CEE il 20 e il 26 gennaio 1994.

In base alla nuova disciplina dei fondi strutturali i finanziamenti degli obiettivi medesimi sono intesi: alla riconversione delle Regioni o parti di Regioni colpite dal declino industriale [ob. 2]; a promuovere lo sviluppo delle zone rurali mediante l'adeguamento strutturale [ob. 5a e 5b].

Quanto all'*obiettivo 2*, va osservato come nel suo ambito siano state ricomprese aree in precedenza incluse nell'*obiettivo 5b* [v. a riguardo: parag. 4.1.1.]; il relativo finanziamento è stato assicurato, per gli anni 1994 e 1995, dal FESR per 75.278 milioni e dal FSE per 24.249 milioni [v. Allegato 6/VE]. Complessivamente 99.527 milioni di contributi comunitari cui si sono aggiunte risorse per cofinanziamento pari a 126.631 per un totale ammesso a finanziamento di 226.158 milioni. La gestione delle risorse ha riguardato, in gran parte, interventi a favore delle piccole e medie imprese; ove vi sono ricompresi tutti i possibili aspetti di sostegno: dall'aiuto agli investimenti, all'approntamento di sistemi di formazione professionale, all'infrastrutturazione delle aree di insediamento, alla messa in rete dell'impresa tramite collegamenti di trasporto e telematici avanzati, al sostegno alla aggregazioni consortili nel quadro del rafforzamento della concorrenza internazionale. Il programma operativo si articola in cinque assi: 1) Sviluppo e rafforzamento del tessuto produttivo; 2) Ambiente; 3) Marghera e Laguna veneta; 4) Polesine; 5) Risorse umane. Al finanziamento dei suddetti assi contribuiscono tanto il FESR che il FSE con le eccezioni del terzo asse [Marghera e Laguna veneta] finanziato esclusivamente del FESR e del quinto asse [Risorse umane] finanziato

esclusivamente dal FSE. La distribuzione dei finanziamenti comunitari fra i cinque assi corrisponde alle seguenti percentuali: 45,0%, 9,8%, 18,3%, 12,6%, 14,0%, cui si aggiunge uno 0,3% per assistenza tecnica [v. Allegato 7/VE]. La maggior parte delle risorse hanno perciò riguardato il I° Asse e cioè interventi che nel quadro dello sviluppo e rafforzamento del tessuto produttivo si sono poi tradotti in sette misure rivolte specificamente a favore degli investimenti delle PMI industriali, artigiane, turistiche, ai servizi alle imprese, alla promozione turistica, alle infrastrutture per le aree industriali e artigianali, alla formazione professionale.

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 1994:

TAB 49/VE

FONDI COMUNITARI E RISORSE INTEGRATIVE NAZIONALI E REGIONALI			
OBIETTIVO 2 - F.S.E. - F.E.R.S.			
O.C.S. 94-99			
(in milioni)			

TOTALE ANNI 1994 - 1995							
FINANZIAMENTO				GESTIONE			
	COMUNITARI	INTEGRAZIONI NAZIONALI	TOTALE		COMUNITARI E INTEGRAZ. NAZIONALI	MEZZI REGIONALI	TOTALE
STANZIAMENTI	99.527	126.980	226.507	STANZIAMENTI	232.652	0	232.652
ACCERTAMENTI	79.993	93.240	173.233	IMPEGNI	121.960	0	121.960
RISCOSSIONI (cassa)	13.732	16.466	30.198	PAGAMENTI (cassa)	13.307	0	13.307
a) RESIDUI INIZIALI	21.730	35.783	57.513	a) RESIDUI INIZIALI	45.999	0	45.999
b) RESIDUI ELIMINATI	1.136	1.668	2.804	b) RESIDUI ELIMINATI	18.255	0	18.255
TOTALE (a) + (b)	22.866	37.451	60.317	TOTALE (a) + (b)	64.254	0	64.254

FONTE: dati forniti dalla Regione Veneto a seguito richieste istruttorie Corte dei conti

Dai suesposti dati si ha conferma dell'avvio dei programmi, mediante autorizzazione di spesa per importo superiore al finanziamento atteso per fondi comunitari e integrazioni nazionali. La Regione ha perciò destinato risorse proprie alla realizzazione del programma.

La percentuale di impegno raggiunge il 70,5% di quanto accertato per finanziamenti comunitari e nazionali. I pagamenti complessivi sono il 43,3% di quanto riscosso. Rispetto agli stanziamenti la capacità di impegno è tuttavia del 53,3% mentre la

capacità di pagamento si colloca rispettivamente al 5,6% degli stanziamenti e al 10,6% degli impegni.

Quanto all'*obiettivo 5b*, va intanto osservato che la nuova zona delimitata con decisione 26 gennaio 1994 della Commissione CEE è costituita da 253 comuni. Il finanziamento comunitario previsto per l'intero programma ammonta a 145,61 milioni di ECU, alla cui composizione contribuiscono percentualmente i seguenti fondi: FEOGA-O 45%, FESR 39%, FSE 15%. Quanto alle zone del territorio regionale interessate dagli interventi l'articolazione è: il Bellunese, il Veneto orientale, la Montagna veneta, la Pianura e la Collina centro-veneta, il Rodigino [area del delta del PO]. Carattere comune di queste zone, interessate dall'*obiettivo 5b* è la debolezza del tessuto imprenditoriale [industriale, artigianale, agricolo] rispetto al resto della Regione; debolezza rinveniente sia dalle caratteristiche dimensionali delle aziende sia dalla struttura occupazionale. L'articolazione progettuale del programma prevede sei assi prioritari rispettivamente indirizzati a: 1) la riduzione del deficit infrastrutturale per lo sviluppo economico [FESR e FEOGA-O]; 2) lo sviluppo e rafforzamento del tessuto produttivo [FESR e FEOGA-O]; 3) la valorizzazione delle risorse turistiche [FESR e FEOGA-O]; 4) azioni per lo sviluppo compatibile e il miglioramento dell'habitat [FESR e FEOGA-O]; 5) il riorientamento e la diversificazione del settore agricolo [FEOGA-O]; 6) le risorse umane [FSE].

Agli Allegati 8, 9, 10, 11, 12 e 13/VE si fa rinvio per quanto concerne i dati relativi alle previsioni progettuali di spesa articolate per anni, per fondi, per tipologie di risorse [pubbliche e private], nonché suddivise per assi e sottoprogrammi.

La seguente tabella espone invece globalmente i dati relativi al finanziamento e alla gestione dell'*obiettivo medesimo* sulla base dei dati rilevati dai rendiconti della Regione e riferentisi agli anni 1994 e 1995:

TAB 50/VE

FONDI COMUNITARI E RISORSE INTEGRATIVE NAZIONALI E REGIONALI			
OBIETTIVO 5B - F.S.E. - F.E.O.G.A. - F.E.R.S.			
Q.C.S. 94-99			
			(in milioni)

TOTALE ANNI 1994 - 1995							
FINANZIAMENTO				GESTIONE			
	COMUNITARI	INTEGRAZIONI NAZIONALI	TOTALE		COMUNITARI E INTEGRAZ. NAZIONALI	MEZZI REGIONALI	TOTALE
STANZIAMENTI	212.799	159.414	372.213	STANZIAMENTI	393.799	0	393.799
ACCERTAMENTI	148.244	104.095	252.339	IMPEGNI	210.323	0	210.323
RISCOSSIONI (cassa)	58.542	15.775	74.317	PAGAMENTI (cassa)	89.268	0	89.268
a) RESIDUI INIZIALI	151.171	177.347	328.518	a) RESIDUI INIZIALI	205.838	0	205.838
b) RESIDUI ELIMINATI	159	724	883	b) RESIDUI ELIMINATI	57.960	0	57.960
TOTALE (a) + (b)	151.330	178.071	329.401	TOTALE (a) + (b)	263.798	0	263.798

FONTE: dati forniti dalla Regione Veneto a seguito richieste istruttorie Corte dei conti

L'avvio dell'obiettivo 5b depone per una buona partenza degli interventi desumibile dai dati finanziari. Lo stanziamento in parte spesa è superiore all'accertamento in entrata per contributi comunitari e cofinanziamenti nazionali. Gli impegni si collocano nella percentuale dell'83,3%. Rispetto alle autorizzazioni di spesa la capacità di impegno è pari al 53,3%, mentre i pagamenti, superiori alle riscossioni, rappresentano percentualmente il 22,6% degli stanziamenti di spesa e il 42,4% delle somme impegnate.

Va detto a riguardo che i suesposti dati rappresentano contabilmente l'avvio di un programma sulla cui capacità e efficienza di attuazione si rendono tuttavia necessarie notizie afferenti più anni di gestione.

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 non soddisfatti.

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: 1) l'incertezza nei ruoli rispettivamente riservati allo Stato e alle Regioni nel governo e nelle responsabilità; 2) l'assenza di criteri di definizione e controllo dell'offerta sanitaria con conseguenti effetti di "induzione" nei confronti della domanda; 3) 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 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 capitario 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 tuttora 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 al Veneto 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