

ATTI PARLAMENTARI
XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. CI
n. 2

CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE

RELAZIONE SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO PER L'ESERCIZIO 1997

(Articolo 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20)

Trasmessa alla Presidenza il 17 maggio 1999

VOLUME I

PAGINA BIANCA

INDICE

VOLUME I

DELIBERAZIONE	Pag.	9
PREMESSA	»	11
 <i>PARTE I - Il comparto regionale e gli equilibri di finanza pubblica</i>		
1. Il comparto regionale nel raccordo con le grandezze di finanza pubblica.	»	15
2.. Le operazioni finanziarie del comparto regionale e la loro incidenza sul fabbisogno del settore statale	»	17
2.1. Il fabbisogno del comparto regionale e la sua copertura (1995-1998)	»	27
3. I conti correnti delle Regioni accesi presso la tesoreria dello Stato e gli andamenti delle giacenze negli anni 1993-1997. Analisi dei fenomeni reali (Rinvio)	»	37
 <i>PARTE II - La politica di bilancio delle Regioni a statuto ordinario</i>		
1. Premessa	»	50
2. Il quadro generale di riferimento nella costruzione dei bilanci regionali. Andamenti e tendenze di finanza pubblica: l'anno 1997	»	50
2.1. Segue: l'anno 1998 e le indicazioni per l'anno '99 ..	»	55
3. Disciplina finanziaria e contabile delle Regioni a statuto ordinario nelle recenti prospettive di riforma	»	62
4. I bilanci di previsione delle Regioni a statuto ordinario: anni 1996 e 1997	»	71
5. La manovrabilità dei bilanci regionali con riguardo alla composizione e agli andamenti delle entrate e delle spese	»	80
6. Considerazioni sulla gestione e sugli andamenti delle entrate	»	81

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

6.1. Segue: gli anni 1997 e 1998 (ARIET - Accisa benzina - IRAP)	Pag. 82
6.2. Segue: il quinquennio 1993-1997	» 95
6.3. Entrate libere e vincolate	» 99
6.4. La capacità fiscale delle Regioni a statuto ordinario ..	» 103
6.5. L'indebitamento regionale	» 107
7. Analisi strutturale ed economica della spesa per l'anno 1997	» 115
7.1. Rigidità dei bilanci in rapporto alla composizione della spesa	» 116
7.2. La spesa per il personale regionale	» 117
7.3. La spesa per il servizio del debito	» 119
7.4. La copertura dei residui perenti	» 124
8. Il risultato di amministrazione dell'esercizio 1997 nel confronto con gli esiti delle precedenti gestioni	» 127
9. La riduzione del disavanzo finanziario in adesione al patto di stabilità interno	» 132

PARTE III - Le politiche di intervento nei bilanci delle Regioni e nei risultati di gestione

1. La trasformazione del sistema amministrativo nel quadro delle nuove competenze attribuite alle Regioni in attuazione della legge 59 del 1997	» 142
2. Le politiche di intervento esaminate sulla base dei risultati di consuntivo e tramite l'applicazione di indicatori di <i>performance</i>	» 146
3. Agricoltura	» 152
3.1. La riforma del settore: il d.lgs. n. 143 del 1997 e la legislazione regionale di recepimento	» 152
3.2. La disciplina nazionale di finanziamento delle attività e degli interventi regionali in agricoltura	» 153
3.3. Profili gestionali della politica agricola regionale ...	» 157
4. Industria	» 161
4.1. Linee guida della riforma del settore: il d.lgs. n. 112/1998 e il conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alla Regioni e agli enti locali relativi alla materia «industria»	» 161
4.2. Il d.lgs. n. 123/1998: disposizioni per la razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese	» 166
4.3. La legge n. 266/1997, art. 1: rilevazione delle leggi e dei provvedimenti di sostegno alle attività economiche e produttive	» 168

4.4. In particolare: la legge . 488/1992.	Pag. 170
4.5. Il d.d.l. n. 5627 A.C. recante: «norme in materia di attività produttive». In particolare i distretti industriali .	» 173
4.6. Le politiche di sviluppo territoriale.	» 174
4.6.1. Le politiche di promozione dei sistemi di imprenditoria locale.	» 175
4.6.2. Le politiche di investimento pubblico diretto ...	» 177
4.7. La politica di intervento industriale esaminata sulla base dei rendiconti regionali: profili gestionali.	» 178
5. Trasporti.	» 180
5.1. Introduzione: il settore dei trasporti prima della riforma: punti di criticità.	» 180
5.2. Il quadro normativo dopo la riforma: decreto legislativo n. 422 del 1997: ruolo delle Regioni e prospettive per un'efficiente gestione dei trasporti pubblici locali. .	» 184
5.3. Aspetti finanziari ed interventi nel settore del trasporto locale: disavanzi regionali: leggi nn. 204/1995 e 194/1998.	» 186
5.4. Risultati di consuntivo: esame dei consuntivi 1997 comparati con i dati riferiti agli esercizi 1993-1996 ...	» 189
6. Formazione e aggiornamento professionale.	» 192
6.1. La formazione come strumento di sostegno alle politiche attive dell'occupazione e dello sviluppo.	» 192
6.2. Profili gestionali delle attività di formazione.	» 201
7. Sanità.	» 206
7.1. Dalla riforma introduttiva con il d.lgs. 502 del 1992 ai più recenti provvedimenti di riordino e riorganizzazione del Servizio sanitario nazionale.	» 206
7.2. Le gestioni liquidatorie e i definitivi accertamenti sui disavanzi pregressi a fine 1996, 1997 e 1998.	» 211
7.3. I disavanzi 1995-1997 nella gestione dell'assistenza sanitaria. Il «nuovo corso» e le ulteriori esigenze di ripiano.	» 219
7.4. L spesa sanitaria di parte corrente: anni 1993-1997. Segue: A) analisi per categorie economiche.	» 229
7.4.1. Segue: B) analisi per funzioni. L'assistenza ospedaliera: gli indicatori di efficienza, la struttura demografica, la mobilità.	» 237
7.5. L'avvio della seconda fase del programma di investimenti ex art. 20 legge 67/1988.	» 251
7.5.1. Il quadro normativo e procedurale di riferimento. .	» 251

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

7.5.2. Il primo triennio.	<i>Pag.</i> 253
7.5.3. L'avvio della seconda fase del programma straordinario.	» 264
7.5.4. Conclusioni	» 273

VOLUME II

ALLEGATI STATISTICI

DELIBERAZIONE

PAGINA BIANCA

n. 20/99-REF



Corte dei Conti

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

a Sezioni riunite in sede referente nella camera di consiglio del 16 aprile 1999
composta dai magistrati:

PRESIDENTE	Francesco	SERNIA
PRESIDENTI DI SEZIONE	Antonino Manin	GALLO CARABBA
CONSIGLIERI	Raffaele Mario Rita Salvatore Gianfranco Enrica Enrica Roberto Gaetano Carlo Simonetta Guido Francesco Marco Gabriele Renato	SQUITIERI BETTI ARRIGONI (relatore) CILIA BUSSETTI LATERZA DEL VICARIO TABBITA D'AURIA CHIAPPINELLI ROSA MACCAGNO PETRONIO PIERONI AURISICCHIO GRISPO
REFERENDARI	Vincenzo Irene	PALOMBA TOMASETH

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

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

Visto l'art. 3 della legge 14 gennaio 1994 n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti n.291 del 29 luglio 1998, con la quale è stata determinata la composizione delle Sezioni riunite in sede referente nella seconda articolazione (Collegio D2);

Uditi il consigliere relatore Rita ARRIGONI, nonché, per le rispettive parti, i consiglieri: Marco PIERONI (industria), Simonetta ROSA (trasporti), Carlo CHIAPPINELLI (edilizia sanitaria) e udito, altresì, il relatore per le parti della relazione curate dal referendario dott. Daniela ACANFORA (agricoltura e formazione professionale);

Intervenuto il Procuratore generale dott. Vincenzo APICELLA;

Presente il vice Procuratore generale dott. M. Giovanna GIORDANO;

DELIBERA

è approvata la relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni a statuto ordinario per l'anno 1997;

ORDINA

che la relazione sia trasmessa al Presidente della Camera dei deputati, al Presidente del Senato della Repubblica e ai Presidenti dei Consigli regionali delle Regioni a statuto ordinario, e comunicata altresì al Presidente del Consiglio dei ministri, al Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, ai Presidenti delle Giunte regionali delle Regioni a statuto ordinario.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 16 aprile 1999.

IL RELATORE
F.to Rita ARRIGONI

IL PRESIDENTE
F.to Francesco SERNIA

Depositata in Segreteria il 4 maggio 1999.

IL DIRIGENTE SUPERIORE
F.to Eleonora ADORNATO

PREMESSA

1. Il controllo della Corte dei conti sulle amministrazioni regionali. La riforma del 1994

La presente relazione si colloca nel quadro delle funzioni ausiliarie e di collaborazione con il Parlamento nazionale e con i Consigli regionali, in adempimento a quanto disposto dalla legge 14 gennaio 1994 n. 20 di riforma della disciplina dei controlli affidati alla Corte.

La legge 20 del '94, in coerenza con una aggiornata lettura della Costituzione, è servita a mettere in linea competenze e attribuzioni intestate alla magistratura del controllo con il modo di essere delle relazioni fra livelli istituzionali, ove tende a dilatarsi lo spazio partecipativo riconosciuto alle Regioni nella definizione delle politiche coinvolgenti questioni e aspetti di loro interesse. E', questo, un processo destinato a ulteriori traguardi in direzione di una riappropriazione di ruolo favorita dalla recente legge 15 marzo 1997 n. 59, ma ancora più da verificare nello spessore dei contenuti e perciò pure nella interrelazione del complessivo quadro istituzionale, che molto resta ancora condizionato alla coerente attuazione delle deleghe e al recepimento da parte della legislazione regionale.

L'importanza della nuova competenza assegnata alla Corte è di colmare un vuoto di conoscenza nella ricostruzione dei principali aspetti di finanza regionale riferibili distintamente alle singole realtà territoriali, le quali perciò oltre ad essere considerate come "insieme" nella logica di comparto, sono altresì osservate e analizzate singolarmente nelle specificità proprie.

2. Dai controlli di legittimità sugli atti al controllo sulle gestioni

La vasta e incisiva riprogettazione delle amministrazioni pubbliche, sospinta dalle recenti riforme e animata dalla convinta adesione all'idea di una funzionalità fondata sulla logica del risultato, si è coniugata con la profonda riforma dei controlli viepiù protesi ad assecondare una direzione giocata a favore del rafforzamento delle pubbliche amministrazioni; una nuova filosofia che ha coinvolto il controllo "esterno" della Corte dei conti, il quale progressivamente ha visto ridurre l'area riservata al modello formale a servizio della legittimità degli atti, nel quadro di un deciso rafforzamento in direzione di nuovi compiti in ausilio all'economicità, efficienza, efficacia delle gestioni, a favore di una funzionalità che include regolarità-legalità ed è a tutela degli equilibri economico-finanziari.

Con riguardo alle amministrazioni regionali, il controllo della Corte e il suo esercizio restano conformati nella specifica inclinazione di riferimento ausiliaria alle Assemblee elettive (Parlamento e Consigli regionali).

Questo più ampio affaccio direzionale consente alla funzione referente della Corte di assumere una nuova e più precisa connotazione, coesistente altresì ad un ruolo che si

esprime in una imparziale equidistanza rispetto alla duplicità dei livelli di governo - centrale e regionale - che attraverso le valutazioni della Corte vengono perciò a confrontarsi su un piano di neutrale parità.

In questa medesima linea è anche la recente istituzione dei Collegi regionali della Corte [Del. SS.RR. 16 giugno 1997] i quali, nell'articolazione territoriale della funzione, rappresentano altrettanti momenti di attività di referto nel quadro di una ausiliarietà con i Consigli regionali. Restano tuttavia riservati alla competenza delle Sezioni riunite in sede centrale quegli aspetti gestionali e finanziari che più generalmente coinvolgono il comparto regionale nel suo insieme.

La garanzia di tenuta degli equilibri, come pure l'efficienza e l'efficacia nel perseguimento degli obiettivi e nella realizzazione delle politiche di intervento, si iscrivono nelle osservazioni e nelle analisi demandate a questa Corte, da condurre tuttavia nell'ambito di una programmazione di attività che, per un verso, attinge alla collaborazione con l'Amministrazione regionale e per altro verso è pronta e attenta alle sollecitazioni che provengono dal Parlamento e dai Consigli regionali.

3. Le prime esperienze dei Collegi regionali di controllo della Corte

La costituzione dei Collegi di controllo è avvenuta, salvo qualche eccezione, entro la fine dell'anno 1997. Nei primi mesi del '98, sulla base di programmi di attività adottati in conformità di linee guida tracciate dallo speciale Collegio di coordinamento delle Sezioni riunite (Delib. 12.12 1997 n. 1), è iniziata l'attività istruttoria specialmente rivolta all'esame del rendiconto dell'esercizio finanziario 1997 di ciascuna Regione. Le prime relazioni sono state trasmesse ai Collegi regionali nell'autunno 1998, seguite da quasi generale completamento nei primi mesi del 1999.

Contestualmente è avvenuta la predisposizione e approvazione dei nuovi programmi di lavoro ai fini del referto da rendere entro l'anno in corso.

A proposito dei principali obiettivi individuati per l'esercizio del controllo, se da un lato si riscontra la generale conferma delle medesime linee di analisi dell'anno passato, rivolte ai risultati gestionali rinvenienti dai rendiconti regionali dell'anno 1998, al contempo è diffusa l'attenzione programmata in direzione di indagini micro con riferimento a specifiche gestioni sanitarie o di servizio pubblico mentre ulteriore campo di indagine è quello in qualche caso riservato alla gestione da parte di enti locali delle risorse loro trasferite da parte dalle Regioni nel quadro di attività di sviluppo o di servizio.

PARTE I

IL COMPARTO REGIONALE E GLI EQUILIBRI DI FINANZA PUBBLICA

- 1. Il comparto regionale nel raccordo con le grandezze di finanza pubblica**
- 2. Le operazioni finanziarie del comparto regionale e la loro incidenza sul fabbisogno del settore statale**
 - 2.1. Il fabbisogno del comparto regionale e la sua copertura [anni 1995-1998]*
- 3. I conti correnti delle Regioni accesi presso la tesoreria dello Stato e gli andamenti delle giacenze negli anni 1993-1997. Analisi dei fenomeni reali [Rinvio]**

PAGINA BIANCA

1. Il comparto regionale nel raccordo con le grandezze di finanza pubblica

La manovra di finanza pubblica 1999-2001 ha inteso perseguire due fondamentali direttrici: i) attuazione degli impegni assunti con il Patto di stabilità e crescita; ii) rafforzamento dell'impegno del Governo per il sostegno dello sviluppo economico e dell'occupazione.

In coerenza con tali principi, sin dalla primavera scorsa, il Documento di programmazione economico finanziaria fissava l'obiettivo di indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche entro il 2 per cento del PIL; a sostegno del quale ha poi giocato la previsione di misure correttive per circa 15.000 miliardi, di cui 9.500 quale contributo nella riduzione delle spese.

Per quanto concerne la finanza decentrata, la riorganizzazione dei rapporti finanziari fra amministrazione centrale e periferica, in direzione di nuove regole di federalismo fiscale, si è coniugata con interventi finalizzati a coinvolgere più fortemente Regioni e enti locali nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica tramite l'adozione del Patto di stabilità interno che impegna i singoli enti a ridurre il proprio flusso annuo di disavanzo di almeno 0,1 di punto percentuale di PIL nel 1999 e di mantenerlo costante nei due anni successivi, con un risparmio sulla spesa dell'ordine di 2.200 miliardi per ciascun anno [v. a riguardo: Parte II parag. 9].

L'avvio con l'UEM di più stretta sottoposizione dei conti pubblici alle regole definite dagli impegni internazionali ha sollecitato l'introduzione di nuovi strumenti di monitoraggio e controllo degli aggregati rilevanti di finanza pubblica.

Di qui la maggiore attenzione al funzionamento e agli effetti della gestione di tesoreria, con particolare riguardo ai fattori influenti sulla misura di impatto che ogni singolo comparto o settore esercita sulla formazione del fabbisogno del settore statale e perciò con riguardo: i) ai pagamenti del bilancio dello Stato; ii) alle anticipazioni della Banca d'Italia previste per legge e su autorizzazione del Tesoro; iii) ai saldi dei conti di tesoreria.

Il fatto è che la "gestione di tesoreria" si affianca alla "gestione del Bilancio" nel determinare il fabbisogno del settore statale ed è per suo tramite il contributo dei singoli

comparti alla formazione dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche.

La disciplina introdotta sin dal 1997 per il controllo dei flussi di cassa [d.l. 669/96 conv. con legge 30/97], dopo avere privilegiato la strategia di contenimento dei prelievi, ha progressivamente spostato l'attenzione sul concorso di ciascun ente alla formazione del fabbisogno, definendo obiettivi programmatici sulla base di procedure di concertazione rivolte al mantenimento dei saldi.

Emerge nel più recente periodo la tendenza ad imporre vincoli alla spesa indipendenti dall'andamento degli stanziamenti di competenza del bilancio dello Stato, di fatto sostitutivi di quelli incorporati nella decisione di bilancio.

Ciò spiega anche l'emergere di una riflessione sull'esigenza di modificare per coerenza anche le procedure contabili, affinché la definizione delle politiche di bilancio, oltreché degli stanziamenti di competenza, tenga specialmente conto degli obiettivi di fabbisogno programmati in termini di cassa.

Si tratta di un'esigenza del resto favorita dal riordino del sistema di tesoreria prefigurato dal d.lgs. 279 del 1997 con il graduale superamento - ad eccezione delle assegnazioni dal bilancio statale - dell'obbligo dei versamenti da parte di Regioni ed enti locali. Dal gennaio 1999 le quote di accisa sulla benzina sono versate mensilmente dalla tesoreria centrale dello Stato sui conti correnti che ciascuna Regione detiene presso il proprio tesoriere. Con successivi DPCM saranno individuati ulteriori tributi da depositare presso il sistema bancario. Entro il 2001 il sistema di tesoreria unica sarà eliminato.

Si schiudono non indifferenti questioni legate alle conseguenze di tali innovativi disposizioni. Al rischio che possano tradursi in non trascurabili oneri finanziari per il Tesoro è legata la disciplina sul più stringente monitoraggio dei flussi di cassa nel quadro di obiettivi che intendono mantenere sotto stretto controllo l'equilibrio dei conti pubblici.

Nelle considerazioni che precedono sono le coordinate cui si ispirano i successivi paragrafi di questa prima parte di relazione, i quali si propongono di dar conto dell'influenza del comparto Regioni nella formazione del fabbisogno del settore statale, dei modi di copertura in base a finanziamenti esterni o mediante prelevamenti dalle contabilità di tesoreria o tramite ricorso ad indebitamento. Inoltre l'analisi è rivolta all'andamento delle

giacenze sui propri conti detenuti dalla Regioni presso la tesoreria generale.

2. Le operazioni finanziarie del comparto regionale e la loro incidenza sul fabbisogno del settore statale

Il fabbisogno del settore statale, nei risultati degli anni 1995 - 1998 trova puntuale espressione nella seguente tabella, nella quale figura lo scarto negativo verificatosi in ciascun anno e nella cui composizione ha diversamente pesato l'esito attribuibile alla gestione del bilancio e a quella della tesoreria.

TAB I/REG

FABBISOGNO DEL SETTORE STATALE				
ANNI 1995 - 1998				
(in miliardi)				
	1995	1996	1997	1998
A) Bilancio Stato	-122.530	-132.706	+29.546	-64.676
B) Gestione di tesoreria	-4.928	+3.854	-82.148	+6.223
- Cassa dd. pp.	+203	+4.458	+7.687	+15.068
- Altre operazioni di tesoreria	-5.131	-604	-89.835	-8.845
C) Fabbisogno [A + B] (al netto regolaz. debitorie)	-127.458	-128.852	-52.602	-58.453

FONTE: RGSEP (anni vari) - relazione di cassa al 31.12.1998

I suesposti dati mostrano come, negli anni 1997 e 1998, il consistente miglioramento in termini di fabbisogno, rispetto al '96, sia dipeso nella reciproca complementarità delle due risultanze, dai risultati registrati nella gestione del bilancio [rispettivamente, con avanzo di 29.546 mld e disavanzo di 64.676 mld] cui hanno fatto riscontro saldi di opposto segno nella gestione di tesoreria [- 82.148 mld e + 6.223 mld].

Si inverte perciò nel '97 e '98 il rispettivo contributo attribuibile alle due gestioni nella formazione del fabbisogno del settore statale. Quanto al '97, l'intenso riaggiustamento dei conti pubblici di fine anno, oltrech  alimentato dalle disposizioni volte a incidere direttamente sulle grandezze del bilancio Stato,   stato specialmente influenzato dalle nuove regole predisposte per il controllo dell'evoluzione dei flussi di tesoreria rinveniente dall'attivit  degli enti decentrati. Fra queste: i) il taglio alle autorizzazioni di cassa del bilancio statale concentrato sui trasferimenti correnti e in conto capitale agli enti territoriali e ad enti pubblici; ii) vincoli quantitativi ai prelievi dai conti di tesoreria da parte degli enti esterni; iii) subordinazione degli accrediti dal bilancio Stato alle contabilit  speciali e ai conti correnti di tesoreria alla previa riduzione delle disponibilit  a non oltre il 20% di quanto esistente sui conti medesimi ad inizio anno '97.

La misurazione dell'impatto che il comparto regionale ha esercitato sul fabbisogno del settore statale non pu  prescindere tuttavia dall'analisi della gestione della tesoreria dello Stato con particolare riguardo per quei saldi dai quali rinviene il risultato di ciascun anno.

Essi trovano esposizione per gli anni 1995-1998 nella seguente tabella:

TAB 2/REG

OPERAZIONI DELLA GESTIONE DI TESORERIA (in miliardi)											
---	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

	RISULTATI 1995			RISULTATI 1996			RISULTATI 1997			RISULTATI 1998		
	Incassi	Pagamenti	Saldi	Incassi	Pagamenti	Saldi	Incassi	Pagamenti	Saldi	Incassi	Pagamenti	Saldi
Cassa dd.pp.	37.313	37.110	+203	36.771	32.313	+4.458	36.990	29.303	+7.687	43.162	28.094	+15.068
I.N.P.S.	68.968	81.239	-12.271	57.917	82.032	-24.115	61.733	83.922	-22.189	73.540	75.902	-2.362
Regioni	125.638	118.798	+6.840	120.724	121.591	-867	90.288	125.150	-34.862	134.264	148.085	-13.821
Interessi B.O.T.	37.835	41.249	-3.414	39.160	31.090	+8.070	27.258	18.669	+8.589	16.880	11.740	+5.140
Altre Partite			+3.714			+16.308			-41.373			2.198
TOTALE			-4.928			+3.854			-82.148			6.223

FONTE: RGSEP (anni vari) - relazione di cassa al 31.12.1998

Va allora osservato come le operazioni finanziarie riconducibili al comparto Regioni e aventi effetto sulla gestione di tesoreria, abbiano negativamente inciso negli anni 1997 e 1998 per 34.862 e 13.821 miliardi, a fronte degli 867 registrati nel '96 e a differenza degli anni precedenti, ove con riguardo al 1995, al 1994 e al 1993 l'incidenza è stata positiva rispettivamente per 6.860, 6.870 e 2.593.

In particolare, il peggioramento nel 1997 è da attribuire in larga misura ad una diminuzione dei versamenti dal bilancio Stato a favore delle contabilità regionali. Rispetto al '96 la percentuale di riduzione è stata pari al 65,5%. In particolare essa ha interessato il finanziamento dell'assistenza sanitaria [FSN] con minori trasferimenti di cassa per oltre 29.000 miliardi, transitati alle Regioni e alle asl tramite le anticipazioni da Banca d'Italia ma non riversati e regolarizzati contabilmente a ritroso. Tale flessione è stata in minima parte compensata [649 mld] da maggiori versamenti per contributi sanitari. Ulteriori riduzioni di entrate nei conti di tesoreria delle Regioni vanno poste in relazione con altri trasferimenti dal bilancio-Stato sia correnti [- 4.249 mld] che in conto capitale [- 3.149]. Complessivamente la flessione rispetto al '96 dei pagamenti alle Regioni è stata di 39.889 miliardi [56.263 - 19.374 mld].

Quanto al 1998, le operazioni delle Regioni hanno determinato un riflesso negativo sulla tesoreria per solo 13.821 miliardi, migliorando il risultato '97. Ciò è dipeso da un aumento degli incassi per circa 44.000 miliardi a seguito dell'introduzione dell'IRAP e al diverso profilo impresso alle anticipazioni di tesoreria rispetto ai trasferimenti da bilancio Stato.

La seguente tabella ne dà conto mentre poi sugli indicati risultati si tornerà in seguito per evidenziare nel confronto fra gli anni considerati l'influenza del complesso intreccio fra riversamenti e tiraggi.

TAB 3/REG

GESTIONE DI TESORERIA
OPERAZIONI DELLE REGIONI E DELLE USL SUI CONTI DI TESORERIA
(in miliardi)

	Risultati			
	1995	1996	1997	1998
Introiti correnti per Fondo San.rio Naz.	84.461	90.848	62.006	47.326
- dal bilancio dello Stato	35.899	39.776	10.285	34.117
- da altri	48.562	51.072	51.721	13.209
IRAP				45.386
Introiti per altri trasferimenti correnti dal bilancio dello Stato	16.215	11.975	7.726	17.190
Introiti per flussi in c/cap dal bilancio dello Stato	7.231	4.512	1.363	4.759
- Fondo Sanitario Nazionale	27	281	65	
- Altri	7.204	4.231	1.298	4.759
Introiti di tesoreria	10.131	3.618	7.727	8.341
- da Cassa D.P. (a)	6.359	1.457	2.118	2.035
- da Agenzia Mezzogiorno				
- da altre operazioni	3.772	2.161	5.609	6.306
Altri introiti (b) (c)	7.600	9.771	11.466	11.262
Totale introiti	125.638	120.724	90.288	134.264
F.S.N. - corrente	-85.400	-93.500	-95.939	-101.995
Altri prelievi	-33.378	-28.091	-29.211	-46.370
Totale prelievi	-118.778	-121.591	-125.150	-148.365
Riflessi su tesoreria	6.860	-867	-34.862	-14.101

Fonte: RGSEP (anni vari) - relazione di cassa al 31.12.1998

(a) di cui 3.073 mld. nel 1995, 364 mld. nel 1996 e 492 mld. nel 1997 a titolo di ripiano dei disavanzi pregressi USL

(b) di cui 1.547 mld. nel 1995, 2.579 mld. nel 1996 e 344 mld. nel 1997 e 692 mld. nel 1998 per mutui da Istituti di credito, per ripiano disavanzi sanità

(c) di cui 6.636 mld. nel 1996, 7.118 mld. nel 1997, e 5.009 nel 1988 a titolo di devoluzione di quote erariali dell'accisa sulla benzina (legge 549/95)

A riguardo dei suesposti dati va osservato che gli introiti per trasferimenti correnti da bilancio Stato, anche al netto delle entrate per fsn flettono nel '97 di 4.249 miliardi, senza trovare esaustiva compensazione nella crescita di 1.695 miliardi per "altri introiti" il cui importo complessivo '96, registrato erroneamente nella RGSEP [1996] per 16.392, è stato recentemente corretto [v. RGSEP 1997] nella cifra riportata nella suesposta tabella [9.711 mld]. L'omologo dato relativo al 1997 pari a 11.466 miliardi, ne include 7.119 quale devoluzione alle Regioni della quota erariale della accisa sulla benzina [6.336 mld nel '96 - legge 549/95], la quale nel '98 flette di 2.110 miliardi, attestandosi a 5.009 miliardi.

Nel '97 è di 836 miliardi l'importo affluito ai conti delle Regioni per debiti pregressi usl, dei quali 492 concessi dalla Cassa dd.pp. e 344 rinvenienti dal credito ordinario; nel '98, l'omologo dato è di 692 miliardi.

Complessivamente il totale degli introiti '97 espone una flessione pari a 30.436 miliardi la quale si è altresì coniugata con la crescita dei prelievi [+ 3.559 mld] attribuibili per 2.439 miliardi a maggiore spesa sanitaria. Nel '98 gli introiti crescono di 43.976 miliardi ma assai più consistenti sono i prelievi [+ 23.215 mld].

Con riguardo poi al quadriennio 1994-1997, va pure osservato come i risultati dell'anno 1994 nella gestione di tesoreria abbiano positivamente risentito dei mutui concessi dalla Cassa dd.pp. per 5.965 miliardi e dei riversamenti di risorse acquisite dalle Regioni con ricorso al mercato del credito [8.129 mld] per la copertura di disavanzi pregressi del comparto sanitario, solo parzialmente prelevate nell'anno [14.094 mld > 10.018 mld].

Nell'anno 1995 si assiste ad una consistente riduzione dei mutui erogati dagli istituti bancari per la copertura dei debiti pregressi sanitari [1.547 miliardi] ed anche la Cassa depositi e prestiti riduce sensibilmente il proprio intervento con una erogazione pari a complessivi 4.264 miliardi valse a finanziare le maggiori esigenze di spesa sanitaria per gli anni '93 e '94 [3.480 mld], ulteriori passività sanitarie del 1991 [223 mld], disavanzo della Regione Puglia [400 mld], opere di edilizia sanitaria [100 mld] e altre opere [61 mld]. In totale, per la copertura a ripiano dei disavanzi sanitari, sono affluiti alla tesoreria statale 5.253 miliardi, dei quali 1.550 dal sistema bancario e 3.703 dalla Cassa dd.pp. Le Regioni

hanno prelevato 4.400 miliardi per stornarli alle gestioni liquidatorie sanitarie e ospedaliere.

Nel 1996, 3.880 miliardi sono stati acquisiti tramite il credito ordinario e finalizzati per 2.026 miliardi a ripiano di disavanzi pregressi nel settore sanitario, mentre 1.854 miliardi sono serviti ad esigenze istituzionali proprie regionali. Altri 1.007 miliardi si scompongono nei 364 miliardi di anticipazioni di tesoreria e nei 643 miliardi erogati dalla Cassa dd.pp. per finanziare passività sanitarie del 1991 [364 mld], opere di edilizia sanitaria [189 mld], opere varie [90 mld].

Quanto al 1997, 5.000 miliardi sono affluiti ai conti speciali di tesoreria per i ripiani delle gestioni liquidatorie ante '94 previsti dalla legge 21 del 1997 e rinvenienti dai mutui direttamente contratti dal Ministero del tesoro con onere a carico del bilancio Stato. Gli ulteriori 3.200 miliardi di cui all'art. 1-bis della legge 21/97 - data l'abrogazione con legge 449/97 [collegato a fin '98] delle norme che autorizzavano la contrazione di mutui da parte del Ministero del tesoro - sono stati trasferiti in tabella F e suddivisi in due quote: la prima, di 2.880 mld da erogare nel 1998 in due tranches di uguale importo; la seconda, di 320 miliardi, da pagare nel '99. L'impatto sulla gestione di tesoreria è ricostruito tramite i dati della seguente tabella con separata considerazione per le Regioni a statuto ordinario e speciale.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB. 4/REG

DISAVANZI SANITA' 1987/1994 - RIPIANI EX ART. 1 L. 21/1997 VERSAMENTI - PRELIEVI - GIACENZE - ANNO 1997 CONTABILITA' DI TESORERIA REGIONI E GESTIONI LIQUIDATORIE										
REGIONI	DISAVANZI	ASSEGNAZIONI REGIONI	PRELEVAMENTI REGIONI	ASSEGNAZIONI GESTIONI LIQUIDATORIE	ASSEGNAZIONI TESORERIE REGIONALI	ENTRATE GESTIONI LIQUIDATORIE (.)	USCITE GESTIONI LIQUIDATORIE	GIACENZE REGIONALI	GIACENZE LIQUIDATORIE	TOTALE GIACENZE 1997
PIEMONTE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
VAL D'AOSTA	737.689	318.910	-	-	-	345.496	242.728	318.910	102.769	421.679
LOMBARDIA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
P.A. BOLZANO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
P.A. TRENTO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
VENETO	668.154	296.639	243.294	243.294	-	243.294	138.667	53.345	65.896	119.241
FRIULI V.G.	38.652	17.160	17.160	17.160	-	28.395	6.995	0	21.400	21.400
LIGURIA	652.031	289.481	(**)	317.778	-	324.916	246.104	121.703	78.812	200.515
EMILIA ROMAGNA	1.586.701	704.444	704.444	704.444	-	704.444	687.514	0	14.878	14.878
TOSCANA	842.306	373.957	373.957	245.100	128.857	256.906	167.702	0	89.203	89.203
UMBRIA	169.396	75.206	70.000	69.907	93	69.907	39.332	5.206	17.246	22.452
MARCHE	578.397	175.957	174.725	174.726	-	257.739	196.613	1.232	61.125	62.357
LAZIO	2.602.929	1.155.616	1.153.722	1.070.749	82.973	1.414.683	893.478	1.894	521.205	523.099
ABRUZZO	117.000	-	-	-	-	77.787	10.128	0	67.660	67.660
MOLISE	21.470	10.126	10.126	10.126	-	41.605	9.128	0	32.477	32.477
CAMPANIA	2.034.935	903.445	54.000	-	54.000	25.223	9.703	849.445	15.520	864.965
PUGLIA	416.537	(57.000)	(**)	242.334	-	347.591	130.795	-405	216.796	216.391
BASILICATA	-	-	-	-	-	59.168	5.020	0	54.148	54.148
CALABRIA	413.989	183.798	72.000	72.000	-	269.687	128.433	111.798	141.254	253.052
SICILIA	615.317	273.181	273.181	273.181	-	338.981	72.124	0	266.857	266.857
SARDEGNA	83.679	37.151	37.151	37.151	-	80.263	49.805	0	30.458	30.458
TOTALE	11.579.181	5.000.000	3.536.872	3.477.950	265.923	4.886.085	3.034.269	1.463.128	1.797.704	3.260.832
TOTALE AL NETTO REGIONI STATUTO SPEC. E PROV. AUTONOME	10.841.534	4.672.508	3.209.580	3.150.458	265.923	4.438.446	2.905.345	1.463.128	1.478.989	2.942.117

Fonte: RGS - IGESPA

(*) importi complessivi di assegnazioni regionali e di entrate proprie

(**) per Liguria e Puglia sono stati conteggiati in ripartizione anche 150 e 57 miliardi di mutui contratti con istituti di credito

I suesposti dati consentono di riscontrare che, dei 5.000 miliardi versati dal Tesoro - cui vanno aggiunti 150 mld per mutui contratti dalla Liguria e 57 mld dalla Puglia, transitati nella indicata contabilità [tot. 5.207 mld] - le Regioni ne hanno prelevati 3.744 [3.536 + 207] per assegnarne 3.478 alle gestioni stralcio e 266 ai propri tesorieri. A loro volta le gestioni liquidatorie, a fronte del complessivo importo di assegnazioni regionali [3.478 mld] e di entrate proprie [1.408 mld] hanno utilizzato solo 3.034 miliardi per provvedere a pagamenti di debiti pregressi con conseguente saldo attivo per 1.798 miliardi, mentre di 1.463 miliardi è l'attivo di fine anno '97 in giacenza nella speciale contabilità regionale. In altri termini da quanto esposto si ha dimostrazione di come, a fine '97, i mutui contratti dal Tesoro, tramite le giacenze formatesi sui conti delle Regioni e delle gestioni liquidatorie, abbiano alimentato un margine di cassa pari a complessivi 3.261 miliardi che di altrettanto hanno offerto sollievo alla gestione di tesoreria.

In questo complessivo scenario, va ricercata la spiegazione della difficile governabilità degli equilibri di finanza pubblica tramite l'affidamento ai meccanismi di regolazione dei flussi di cassa ove maggiori incognite si addensano nei momenti in cui manovre di contenimento mettono in tensione, con le politiche di spesa, lo stesso margine di manovrabilità che si collega alla gestione di tesoreria.

Due gli aspetti di criticità che hanno sin qui influenzato la ricostruzione dell'impatto del comparto Regioni sul fabbisogno del settore statale.

Il primo concerne l'importo dei mutui contratti dalle Regioni con gli istituti di credito ordinario; importo che, destinato a restare "sotto la linea", allevia il fabbisogno senza concorrere alla sua copertura. L'effetto negativo sui saldi lo si ha solo all'atto del prelevamento del provento del mutuo. Il fatto è che le operazioni di entrate e uscita non sono contestuali come dimostrato dalla ricostruzione che se ne è data. Il che, oltre ad avere l'effetto di sottovalutazione del fabbisogno, distorce e non di poco i confronti temporali.

Il secondo rinvie dalla particolarità dei percorsi di flusso che caratterizzano alcuni dei conti che fanno capo al comparto Regioni.

Viene specialmente in considerazione la gestione relativa ai sospesi di tesoreria, il cui saldo tra anticipazioni e rimborsi - da e verso tesoreria centrale sia per finanziamento spesa

sanitaria che per fondo perequativo - risente delle asimmetrie anche rilevanti nelle dinamiche impresse alle due componenti del saldo.

Le suesposte considerazioni mettono in chiaro i complessi intrecci che ostacolano la visibilità degli equilibri del settore statale nel riscontro dei risultati rispetto ad obiettivi fissati. Difficoltà, destinate ad aggravarsi a partire dal 1998 con l'istituzione dei nuovi conti relativi all'IRAP e all'IRPEF, ove nelle speciali contabilità-girofondi affluiranno le entrate complessive destinate poi ad essere trasferite ai conti sanità e al conto ordinario.

Risulta altresì chiarito come la gestione di tesoreria se, per un verso, ha rilevante incidenza nel processo di formazione del fabbisogno del settore statale, esprime d'altro canto il nesso di reciproca implicazione fra bilancio dello Stato ed esiti gestionali degli enti decentrati, l'uno e gli altri partecipi di un unico complesso [v. Corte cost. sent. 92/1981] tramite il consolidamento dei risultati di cassa.

I risultati di gestione delle amministrazioni regionali incidono sulla gestione di tesoreria, ricomponendosi nel quadro generale degli equilibri non per competenza ma per cassa.

Il controllo che questa Corte è chiamata ad esercitare per costituzione [art.100], secondo le forme e i modi indicati dalla legge 20 del 1994, precisati dalla Corte costituzionale [sent. 29 del 1995] e meglio definiti dalla legge 639 del 1996, ripara il difetto di conoscenza in ordine a squilibri gestionali riferibili a enti posti fuori del settore statale e sulle cause della loro formazione.

Per altro verso va pure notato come accanto all'esito gestionale misurato in termini di equilibrio, vada viepiù emergendo attenzione e rilievo per quegli effetti finanziari sul settore statale che siano riconducibili all'evoluzione dell'attività di spesa posta in essere dagli enti esterni destinatari di trasferimenti.

Il progressivo emergere della questione relativa ai livelli di spesa eccessivamente elevati sposta lo scrutinio su limiti di garanzia i quali, oltreché ai saldi, si volgono ai vincoli di evoluzione delle entrate e delle spesa.

L'esame della gestione finanziaria delle amministrazioni regionali consente una valutazione che, senza venire meno alle analisi sulle componenti effettive degli equilibri di

finanza pubblica, ricomprensiva altresì l'individuazione delle cause e dei meccanismi che presiedono agli andamenti di entrate e spese nonché alla formazione e copertura del fabbisogno di comparto.

2.1. Il fabbisogno del comparto regionale e la sua copertura [anni 1995-1998]

Le susesposte considerazioni servono a chiarire i contenuti e gli effetti delle disposizioni recate dall'art. 48 della legge 27 dicembre 1997 n. 449, nel significato che inscindibilmente si coniuga con quanto previsto all'art. 47 della medesima legge.

La disciplina introdotta a partire dal 1997, ancor meglio definita con il collegato alla finanziaria '98, ha posto le basi per un intenso coinvolgimento del sistema delle Regioni e delle autonomie locali, chiamate a concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 1998-2000, garantendo che il fabbisogno finanziario complessivamente generato nel '98 dal comparto regionale e dagli enti locali - considerato al netto della spesa sanitaria e di quella conseguente a nuove funzioni acquisite a seguito di trasferimento o delega nel corso del '97 - non sia superiore a quello rilevato a consuntivo per tale ultimo anno e che, per gli anni 1999 e 2000, l'incremento non superi il tasso programmato d'inflazione.

L'obiettivo di tenere sotto controllo i flussi di cassa del settore statale, come pure l'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, si è associato sempre più all'esigenza di individuare con tempestività le cause di eventuali scostamenti al fine di consentire interventi utili a eliminare o ridurre le difficoltà nella realizzazione delle misure approntate con le annuali manovre finanziarie.

Meritevoli di attento esame sono perciò anche gli aspetti connessi ai vincoli di cassa introdotti con la manovra di finanza pubblica per l'anno 1997 [art. 3, comma 214, legge 662/96 art. 8, legge 30/97], divenuti ancor più severi nel '98 in virtù delle disposizioni recate nel collegato alla finanziaria di tale anno [449/97]. Si tratta di un meccanismo che se per un verso, come detto, definisce un limite di fabbisogno [anno precedente, per il '98, + tasso programmato di inflazione per '99 e 2000] entro il quale vanno mantenuti andamenti e risultati delle gestioni regionali, per altro verso intende garantire l'obiettivo mediante la

previsione, in caso di travalicamento, di eventuali vincoli nell'attività di prelievo dai propri conti di tesoreria; vincoli da definire in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Nel rapporto con il bilancio dello Stato, la riduzione nel 1997 delle giacenze di cassa, ad un valore non superiore al 20% rispetto al dato iniziale dell'anno, è presupposto per ulteriori accreditamenti sui conti di tesoreria, mentre per il '98 è piuttosto al superamento del limite imposto alle giacenze di cassa [14% sulle assegnazioni rinvenienti da specifici capitoli iscritti nello stato di previsione del Ministero del Tesoro] che è affidato l'obiettivo di ulteriormente contenere il flusso dei pagamenti in corrispondenza ad assegnazioni di competenza regionale, includendo nel meccanismo le stesse disponibilità di tesoreria con vincolo di destinazione [v. a riguardo: D. M. Tesoro, Bilancio e P.E. 16 gennaio 1998 e circolare M. Tesoro, Bilancio e P.E. 3 febbraio 1998 n. 9].

Primi segnali, già riscontrati e avvisati nel referto reso lo scorso anno per il Parlamento e i Consigli regionali [Del. SS.RR. 22/1998], suggeriscono particolare attenzione sugli effetti conseguenti alle indicate restrizioni per aver contezza di quanto l'eventuale diminuzione di apporto da parte del bilancio dello Stato alla copertura del fabbisogno regionale possa ragionevolmente coniugarsi con i maggiori tiraggi sui propri conti da parte delle Regioni, senza tuttavia pregiudicarne equilibri e/o capacità di spesa.

Il cambiamento di rotta che sembra emergere dal collegato alla finanziaria '99 [legge 23.12.1998 n. 448] non allenta del resto, ma semmai ancor più stringe il sistema delle autonomie locali e specialmente le Regioni entro i margini stretti di un risultato differenziale [indebitamento netto] al cui mancato rispetto vorrebbe poi farsi corrispondere l'eventualità di una comminatoria di ordine sanzionatorio per la parte causalmente riferibile alla rottura in sede nazionale degli impegni e regole assunte nell'ambito dell'UEM.

Diviene perciò fondamentale, a partire dal 1997, lo scrutinio delle poste rilevanti a definire il fabbisogno annuale del comparto regionale, mentre dal 1999 in poi è all'indebitamento netto e alla sua evoluzione che occorrerà eventualmente dare referenza.

Quanto al primo profilo, va osservato che il contributo degli enti esterni alla crescita del fabbisogno del settore statale può essere misurato con due diversi procedimenti, quello della formazione e quello della copertura.

La formazione- del fabbisogno, con riferimento alla costruzione dei conti di cassa del settore statale, trova misura nella differenza tra il totale delle spese dell'ente e le entrate proprie, cioè il totale delle entrate con esclusione di quelle che originano direttamente o indirettamente dal bilancio Stato.

Per la copertura del fabbisogno occorre invece procedere alla somma dei finanziamenti esterni e dell'utilizzo delle disponibilità esistenti sui conti di tesoreria; il saldo, cioè, fra prelevamenti e versamenti che definisce il finanziamento con mezzi propri.

L'indicato quadro ragionato si ricompone nella seguente tabella costruita sulla base dei dati forniti dal Ministero del Tesoro, Bilancio e P.E. - Gruppo monitoraggio dei flussi di cassa.

Da dire a riguardo che le informazioni si riferiscono alle fonti di copertura e per tramite di esse ricostruiscono l'impatto sul fabbisogno del settore statale.

In altri termini, il fabbisogno consolidato del comparto Regioni comprensivo della sanità, se misurato in termini di copertura, è il risultato del saldo complessivo tra aumenti e diminuzioni dei conti correnti accesi presso la tesoreria generale, cui va aggiunto l'importo dei finanziamento esterni.

TAB 5/REG

FABBISOGNO DEL COMPARTO REGIONALE - COPERTURA 1996-1998 (in miliardi)						
	TOTALE REGIONI			TOTALE REGIONI S.O.		
	1996	1997	1998	1996	1997	1998
A. Gestione di bilancio (a+b+c+d)	63.873	33.171	65.188	42.588	19.885	45.771
a. Regioni altro trasf. Correnti	19.831	16.646	26.294	3.334	4.610	9.903
b. Regioni trasf. C/capitale	4.266	1.240	4.777	3.106	991	3.908
c. trasferimenti FSN	39.776	10.285	31.237	36.148	9.612	29.466
d. ripiani disavanzi sanità (l. 21/97)	0	5.000	2.880		4.672	2.494
B. Contributi sanitari (a+b+c+d)	50.196	51.500	17.407	43.993	44.943	15.170
a. Inps	30.082	31.401	7.612	26.682	27.565	6.694
b. giroconto	17.750	17.825	9.554	15.319	15.444	8.271
c. fs	572	587	75	492	502	64
d. altro	1.792	1.687	166	1.500	1.432	141
C. Irap (a+b)	0	0	29.325	0	0	25.680
a. Irap pubblica	0	0	10.554			8.679
b. Irap privata	0	0	18.771			17.001
D. Addizionale Irpef	0		146			126
E. Risorse Cee (a+b)	2.314	5.210	6.098	1.791	3.858	4.726
a. risorse Cee	1.385	3.227	3.502	964	2.205	2.557
b. risorse cofinanz. nazionale	929	1.983	2.596	827	1.653	2.169
F. Mutui pregressi sanità	2.965	800	1.502	2.337	688	1.060
G. Sospesi di tesoreria (b-a+d-c)	9.503	22.311	28.000	8.389	21.639	24.298
a. rimborsi sanità	75.114	29.220	62.257	68.083	26.327	58.017
b. anticip.concesse - sanità	82.777	51.719	91.908	74.632	48.154	83.966
c. rimborsi - fondo perequativo	0	1.876	1.651	0	1.876	1.651
d. anticip.concesse - fondo pereq.	1.840	1.688	0	1.840	1.688	0
H. Totale finanziamenti esterni (A+B+C+D+E+F+G)	128.851	112.992	147.666	99.098	91.013	116.831

segue pag ==>

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

segue TAB 5/REG

	TOTALE REGIONI			TOTALE REGIONI S.O.		
	1996	1997	1998	1996	1997	1998
J. Tesoreria (J=a+b+c+d+e)	6.679	-15.857	9.936	3.632	-11.126	8.425
a. Sanità - Usl (I+II)	-1.784	-2.574	-751	-672	-2.882	-771
I. Sanità - Usl gestione ordinaria (1-2+3-4+5-6)	-1.784	-4.056	-805	-672	-4.126	-852
1 DGT Usl entrate 20006	79.316	81.709	92.995	71.539	73.568	84.937
2. DGT Usl uscite 20006	0	0	0	0	0	0
3. DGT conto di debito entrate	0	0	0	0	0	0
4. DGT conto di debito uscite	79.316	81.709	92.995	71.539	73.568	84.937
5. Usl entrate	95.023	101.224	114.581	83.147	86.906	100.867
6. Usl uscite	96.807	105.280	115.386	83.819	91.032	101.719
II. Sanità - usl gestione liquidatoria (1-2+3-4+5-6)	0	1.482	54	0	1.244	81
1 DGT Usl entrate 20011	0	3.657	2.148		3.329	1.801
2. DGT Usl uscite 20011	0	0	0		0	0
3. DGT conto di debito entrate	0	0	0		0	0
4. DGT conto di debito uscite	0	3.657	2.148		3.329	1.801
5. Usl entrate	0	5.134	3.829		4.646	2.951
6. Usl uscite	0	3.652	3.775		3.402	2.870
b. Sanità Regioni (1-2+3-4)	9.886	-4.460	4.423	8.510	-3.184	3.208
1. Regioni sanità entrate	173.468	116.271	164.913	155.473	105.223	150.264
2. Regioni sanità uscite	163.582	122.077	160.310	146.963	109.753	146.674
3. Regioni sanità disavanzi Usl entrate	0	5.261	2.910		4.934	2.524
4. Regioni sanità disavanzi Usl uscite	0	3.915	3.090		3.588	2.906
c. Irap (1-2+3-4)	0	0	5.642	0	0	4.676
1. Irap pubblica entrate cc	0	0	10.554			8.679
2.a Irap pubblica uscite conti ordinari	0	0	4			4
2.b Irap pubblica uscite conti sanità			9.434			7.735
3. Irap privata entrate cc	0	0	21.309			19.262
4.a Irap privata uscite conto ordinario	0	0	3.090			2.813
4.b Irap privata uscite conto sanità			13.693			12.713
d. Addizionale Irpef (1-2)	0	0	22	0	0	18
1. addizionale Irpef entrate cc	0	0	146			126
2. addizionale Irpef uscite cc	0	0	124			108
e. Regioni altro (1-2+3-4+5-6)	-1.423	-8.823	600	-4.206	-5.060	1.294
1. Regioni ordinari entrate	36.246	28.007	41.391	21.967	19.830	27.497
2. Regioni ordinari uscite	37.053	37.718	40.692	25.643	25.520	26.272
3. Regioni risorse Cee entrate	2.340	5.206	5.945	1.799	3.856	4.584
4. Regioni risorse Cee uscite	2.995	4.158	5.909	2.329	3.106	4.458
5. Regioni altro entrate	106	0	27	5	0	0
6. Regioni altro uscite	67	160	162	5	120	57
Effetto sul fabbisogno (H-J)	122.172	128.849	137.730	95.466	102.139	108.406

FONTE: Ministero del tesoro - Gruppo monitoraggio flussi di cassa

Una prima osservazione riguarda la gestione del bilancio [punto A della Tabella] la quale, mentre nel 1997 registra una consistente riduzione nel contributo offerto alla copertura del fabbisogno [- 30.702 mld], recupera invece nel 1998 con un aumento di 32.017 miliardi rispetto al '97 e di 1.315 mld sul '96.

Da dire che per le Regioni a statuto ordinario [RSO] i suaccennati andamenti annuali si sono tradotti nel '97 in una diminuzione di 22.705 miliardi e nel recupero di 25.885 miliardi nel '98 [+ 3.183 mld rispetto al '96].

L'andamento dei finanziamenti, in aumento o in diminuzione, ha influenzato i risultati di tesoreria; ed invero, alla flessione dell'anno '97 per 15.859 miliardi ha corrisposto un saldo negativo di tesoreria di importo sostanzialmente analogo [- 15.857 mld].

Per meglio comprendere la suesposta evoluzione dei dati, va considerato come fra i finanziamenti alle Regioni figurino nel '97 e '98 rilevanti importi riferiti alla gestione dei sospesi di tesoreria: 22.311 miliardi nel 1997 e 28.000 miliardi nel 1998 che hanno compensato mancati introiti da bilancio Stato o minori riscossioni di partecipazioni attribuite.

Con riguardo al 1997, particolare interesse merita il trasferimento da bilancio Stato per FSN, la cui erogazione, pari a 10.285 miliardi, rappresenta una notevolissima diminuzione rispetto all'anno precedente [74,14%; v.a.: - 29.491 mld] da porre in relazione con i limiti posti con il collegato alla finanziaria '97 per il contenimento del fabbisogno di cassa del settore statale. Influenza, anche se del tutto marginale, è anche da attribuire all'esclusione della Regione Friuli Venezia Giulia - come già Valle D'Aosta e province autonome di Trento e Bolzano - dal riparto del FSN [l. 662/'96, art. 1, comma 144].

Quanto al '98, l'aumento dei finanziamenti esterni è attribuibile soprattutto alle anticipazioni dell'anno, rimborsate per 31.302 miliardi in meno rispetto a quanto attribuito [91.908 mld + 1.651 = 62.257 mld]. Inferiori invece, rispetto a quanto di spettanza regionale, gli accreditamenti IRAP [29.325/59.000 mld] e quelli relativi al FSN, ripartito fra le Regioni per 31.237 miliardi e cioè per 7.600 miliardi in meno rispetto a quanto spettante.

Restano da considerare 17.406 miliardi di contributi sanitari, riferiti peraltro a passate

annualità, ma che per cassa sembrano rimettere in linea l'impatto totale dei finanziamenti assicurato al comparto Regioni per l'anno 1998.

In conclusione, a causa della speciale disciplina che ne regola la gestione, le anticipazioni ancorché destinate a trovare contabile sistemazione con riversamenti nei conti regionali a seguito del passaggio di risorse dal bilancio Stato, tendono a non avere un fisiologico esito nell'anno di riferimento con sollievo del bilancio statale per quanto non affluito ai conti ordinari ma al contempo non restituito nell'anno dal comparto regionale. Va solo notato che per le Regioni la indicata movimentazione viene a realizzarsi da un punto di vista contabile e per l'attuale sistema di contabilizzazione fuori dalla c.d. parte effettiva del bilancio, entro la quale si ritagliano entrate e spese finali. Del che va pur tenuto conto qualora poi si voglia individuare il contributo del comparto all'indebitamento netto dell'anno.

Per quanto concerne poi l'effetto sul fabbisogno attribuibile alle singole Regioni la seguente tabella riporta i dati relativi con riferimento agli anni 1996, 1997 e 1998.

TAB 6/REG

EFFETTO SUL FABBISOGNO DI CASSA**ANNI 1996 - 1998****(in miliardi)**

AMMINISTRAZIONI	1996	1997	Variazione %	1998	Variazione %
Piemonte	8.108	9.038	11,47	9.965	10,26
Lombardia	15.920	17.636	10,78	18.543	5,14
Veneto	8.563	8.845	3,29	8.960	1,30
Liguria	3.608	3.739	3,63	4.036	7,94
Emilia Romagna	8.208	8.052	-1,90	8.732	8,45
Toscana	7.198	7.204	0,08	7.928	10,05
Marche	2.962	3.097	4,56	3.332	7,59
Umbria	1.886	1.929	2,28	1.921	-0,41
Lazio	10.297	10.894	5,80	12.014	10,28
Abruzzo	2.496	2.860	14,58	2.936	2,66
Molise	850	871	2,47	952	9,30
Campania	11.902	12.279	3,17	13.185	7,38
Basilicata	1.442	1.615	12,00	1.706	5,63
Puglia	6.788	8.727	28,57	9.072	3,95
Calabria	5.241	5.357	2,21	5.360	0,06
TOTALE R.S.O.	95.469	102.143	6,99	108.642	6,36
Val d'Aosta	1.245	1.443	15,90	1.332	-7,69
Trentino Alto Adige	224	436	94,64	491	12,61
Provincia autonoma di Trento	3.625	3.939	8,66	4.683	18,89
Provincia autonoma di Bolzano	3.966	4.584	15,58	5.164	12,65
Friuli Venezia Giulia	4.211	5.262	24,96	4.491	-14,65
Sicilia	7.004	5.264	-24,84	6.713	27,53
Sardegna	6.432	5.780	-10,14	6.511	12,65
TOTALE R.S.S.	26.707	26.708	0,00	29.385	10,02
TOTALE REGIONI	122.176	128.851	5,46	138.027	7,12
ALTRO	2.112	2.389	13,12	3.014	26,16
TOTALE	124.288	131.240	5,59	141.041	7,47

FONTE: Ministero del tesoro - Gruppo monitoraggio flussi di cassa

I suesposti dati offrono il quadro di risultati assai differenziati con riguardo alle singole realtà territoriali. C'è da dire intanto che le Regioni a statuto ordinario evidenziano una crescita di impatto sul fabbisogno pari nel 1997 e nel 1998 al 6,99% e al 6,36%. Con riguardo alla quale si notano diversificazioni considerevoli in termini di scostamento ma una relativa stabilità quanto a percentuale di composizione sull'impatto totale dei tre anni e perciò di contributo alla formazione. In testa alla graduatoria è la Lombardia che si attribuisce il 16,7%, il 17,3%, il 17,1; segue la Campania con l'11,6%, 12,0%, 12,2%; poi il Lazio con il 10,8%, 10,7%, 11,1%. Più distanti le altre Regioni, ove i Veneto, Emilia Romagna e Toscana oltreché un impatto sostanzialmente analogo [8,2% - 8,0% - 7,3%] presentano andamenti coerentemente stabili, mentre non così è per la Puglia che passa da un impatto '96 del 7,1% a quello del 1998 dell'8,4.

Ciò posto, ulteriore considerazione è in relazione al margine di copertura del fabbisogno assicurato mediante ricorso ad indebitamento da parte delle Regioni. La seguente tabella [TAB 7/REG] riporta i dati relativi alla consistenza di fine anno 1992-1997 del complesso di mutui contratti dalle Regioni a carico dei propri bilanci e con gli incrementi riferiti a ciascun anno. Metodologicamente va pure posto in chiaro come l'esposizione dei dati soffre l'approssimazione di essere riferita alle sole Regioni a statuto ordinario. Nondimeno evidenzia sufficientemente la consistenza di un fenomeno meritevole di attenzione.

TAB 7/REG

ESPOSIZIONE DEBITORIA REGIONALE											
ANNI 1992-1997											
(in miliardi)											

	Consistenza al 31 dicembre						In aumento					In diminuzione				
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1993	1994	1995	1996	1997	1993	1994	1995	1996	1997
MUTUI PROPRI	3.098	5.228	7.252	10.718	11.722	13.638	2.318	2.458	3.976	1.607	2.630	188	434	510	603	714
di cui per sanità	194	865	2.085	2.765	3.055	4.767	671	1.220	680	290	1.712					
TOTALE (al netto sanità)	2.904	4.363	5.167	7.953	8.667	8.871	1.647	1.238	3.296	1.317	918					
MUTUI PER RIPIANI SANITA' (*)	10.225	25.350	38.654	44.269	47.137	50.955	15.125	13.304	5.615	2.868	3.818					
TOTALE	13.129	29.713	43.821	52.222	55.804	59.826	16.773	14.542	8.911	4.185	4.736	188	434	510	603	714

FONTE: rendiconti e conti del patrimonio (anni vari)

(*) importo comprensivo dei mutui a carico dello Stato e a carico delle Regioni

I dati surriportati evidenziano come il ricorso al credito per la copertura sia del fabbisogno della sanità, sia di quello riferibile all'attività ordinaria regionale, abbia comportato un ammontare complessivo di mutui la cui consistenza passa dai 13.129 miliardi dell'anno 1992 ai 59.826 miliardi di fine 1997.

Va altresì chiarito come annualmente siano affluite risorse nelle contabilità di tesoreria rinvenienti da mutui stipulati e il cui prelievo ha consentito poi di far fronte alle esigenze dei pagamenti del comparto regionale. Il fenomeno ha riguardato specialmente gli anni 1993, 1994, 1995, allorché si è tradotto in consistenti versamenti nelle contabilità di tesoreria delle Regioni, correlati a prelievi di assai minore importo [P/V: 62,4%, 65,3%, 82,9%].

A partire dal 1995, l'importo dei mutui flette sensibilmente e si attesta in un trend annuale assai dimensionato rispetto agli anni 1993 e 1994. Dai 16.772 miliardi del '93 si passa ai 4.185 miliardi del '96, mentre nell'anno 1997 si registra una nuova tendenza alla crescita [4.736 mld].

Nondimeno va pure notato come a fine '96 nei conti correnti accesi dalle Regioni presso la tesoreria generale esistessero disponibilità liquide di importo assai elevato. Con riferimento alle quali e per indurne la movimentazione, ha preso avvio la disciplina intesa al controllo sui flussi di cassa valevole per un verso a monitorare la velocità dei prelievi, per altro verso intesa a condizionare nuovi trasferimenti dal bilancio Stato alla previa riduzione delle liquidità di tesoreria sino al limite del 20% della consistenza iniziale '97 per stabilizzarne la dimensione nel '98 al 14% di alcuni capitoli del bilancio di previsione Tesoro di pertinenza regionale.

3. I conti correnti delle Regioni accesi presso la tesoreria dello Stato e gli andamenti delle giacenze negli anni 1993 - 1997. Analisi dei fenomeni reali [Rinvio]

Nella tabella seguente sono esposti in relazione agli anni 1993-1997 i versamenti sui conti correnti intestati alle Regioni con distinta considerazione per le Regioni a statuto ordinario [RSO] e a statuto speciale [RSS].

A proposito di che va ricordato come presso la tesoreria generale dello Stato risultino

accesi diversi conti facenti capo alle Regioni. Sino al 1996 se ne contavano tre: i) contabilità ordinaria per la gestione di tutte le funzioni regionali, esclusa gran parte della sanità, ma compresa la maggior parte dei mutui per ripiano disavanzi pregressi ante legge 21 del 1997 e tranne le risorse attinenti i finanziamento comunitari; ii) contabilità attinente i finanziamenti comunitari di spettanza delle Regioni, ivi compresi i cofinanziamenti nazionali; iii) infine, separata gestione è riservata ai movimenti contabili afferenti i contributi sanitari e la quota nazionale del fondo sanitario, nonché i girofondi di contabilità speciale dei contributi sanitari, le anticipazioni e, a partire dal 1998, la quota IRAP destinata al finanziamento della sanità e l'addizionale IRPEF.

Nel 1997 speciale contabilità è stata accesa per ciascuna Regione con riguardo ai versamenti di mutui assunti direttamente dallo Stato e riversati alle Regioni ai sensi della legge 21/97.

Con la soppressione dei contributi sanitari e l'introduzione dell'IRAP e dell'addizionale IRPEF [d.lgs. 446/97] il versamento dei tributi è previsto - quanto meno per la fase transitoria, sino al 2001 - sugli appositi conti di tesoreria intestati alle Regioni. Il particolare meccanismo di riscossione tramite concessionari e/o la provenienza dell'entrata da enti diversi da quelli titolari di contabilità presso la tesoreria ha comportato l'istituzione di conti girofondo, analoghi a quelli in essere per i contributi sanitari, su cui affluiscono somme precedentemente versate sulle tesorerie provinciali della Banca d'Italia e da riversare poi sui conti di competenza regionale. Analogo girofondo è previsto altresì per l'IRAP pubblica e in alcuni casi di IRAP privata, ancorché si tratti di enti intestatari di conti presso la tesoreria.

Un primo esame, rivolto ai movimenti di cassa del conto corrente propriamente regionale, espone, nei saldi al 31 dicembre di ciascun anno, le seguenti risultanze:

TAB 8/REG

CONTO CORRENTE INFRUTTIFERO AMMINISTRAZIONI REGIONALI - SALDI AL 31 DICEMBRE ANNI 1993 - 1997 (in miliardi)									
--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

AMMINISTRAZIONI	al 31/12/93	al 31/12/94	(b)-(a)	al 31/12/95	(c)-(b)	al 31/12/96	(d)-(c)	al 31/12/97	(e)-(d)
	(a)	(b)		(c)		(d)		(e)	
Regione Lazio	290	342	52	1.057	715	319	-738	194	-125
Regione Abruzzo	114	415	301	392	-23	232	-160	114	-118
Regione Calabria	130	132	2	97	-35	396	299	186	-210
Regione Toscana	584	597	13	482	-115	170	-312	57	-113
Regione Molise	259	38	-221	70	32	73	3	42	-31
Regione Puglia	240	732	492	1.273	541	480	-793	227	-253
Regione Marche	795	421	-374	167	-254	76	-91	40	-36
Regione Umbria	46	79	33	119	40	22	-97	42	20
Regione Liguria	552	235	-317	218	-17	87	-131	73	-14
Regione Piemonte	1.378	1.824	446	1.880	56	1.451	-429	507	-944
Regione Campania	1.645	2.385	740	3.310	925	2.318	-992	643	-1.675
Regione Basilicata	146	165	19	191	26	142	-49	54	-88
Regione Emilia Romagna	762	671	-91	837	166	214	-623	161	-53
Regione Veneto	798	514	-284	382	-132	402	20	270	-132
Regione Lombardia	815	3.633	2.818	4.014	381	4.432	418	2.514	-1.918
TOTALE R.S.O.	8.554	12.183	3.629	14.489	2.306	10.814	-3.675	5.124	-5.690
Regione Sardegna	360	26	-334	859	833	316	-543	386	70
Regione Friuli-Venezia Giulia	382	716	334	856	140	1.083	227	272	-811
Provincia autonoma di Trento	435	942	507	1.542	600	2.698	1.156	1.320	-1.378
Provincia autonoma di Bolzano	215	223	8	1.015	792	2.005	990	853	-1.152
Regione Val d'Aosta	303	390	87	277	-113	410	133	53	-357
Regione Sicilia	2.605	2.796	191	947	-1.849	1.655	708	1.695	40
Regione Trentino-Alto Adige	376	430	54	281	-149	479	198	44	-435
TOTALE R.S.S.	4.676	5.523	847	5.777	-254	8.646	2.869	4.623	-4.023
TOTALE AMMINISTRAZIONI	13.230	17.706	4.476	20.266	2.560	19.460	-806	9.747	-9.713

Fonte: conto riassuntivo del Tesoro al 31 dicembre (anni vari)

I suesposti dati consentono di registrare una progressiva flessione nell'evoluzione dei saldi la quale, già visibile a partire dal 1995 nel minore incremento rispetto all'anno precedente [+ 2.560 < + 4.476], assume dimensioni assai più consistenti nei risultati dell'anno '96, allorché il saldo diviene addirittura negativo [- 806 miliardi]. Fenomeno che assume proporzioni di particolare evidenza nei confronti delle Regioni a statuto ordinario con la flessione di 3.675 miliardi rispetto all'anno precedente. Da dire che a partire dal '96 si registra il definitivo esaurirsi degli effetti positivi prodottisi a favore dei saldi di tesoreria in virtù dei consistenti e concentrati afflussi di mutui da istituti di credito e da Cassa dd.pp. a fronte dei quali assai minore è stata la velocità di cassa nella liquidazione delle partite in sofferenza. Un meccanismo che ha generato quegli effetti a evidenza ritardata che del resto erano stati puntualmente paventati da questa Corte. In realtà, una volta velocizzate le procedure per il pagamento delle situazioni pregresse in sanità, il tiraggio sui propri conti ha recuperato la stasi degli anni precedenti riguadagnando quel margine che alla gestione di tesoreria ebbe a fruttare i positivi saldi dei precedenti anni.

Maggiore attenzione merita il risultato del 1997; anno, a partire dal quale si avvertono in modo evidente gli effetti della disciplina introdotta con la legge 662 del 1996 [collegato alla finanziaria '97] e con la legge 30/'97. Il riferimento è per le misure - cui si è accennato in precedenza - volte a realizzare la riduzione delle disponibilità liquide detenute dagli enti nelle proprie contabilità di tesoreria, tramite il collegamento con un correlato limite imposto ai trasferimenti per cassa dal bilancio statale.

La complessiva riduzione delle giacenze, con 9.713 miliardi in meno rispetto al '96 è attribuibile alle Regioni a statuto ordinario per 5.690 miliardi, alle speciali per 4.023 miliardi. E' interessante notare come siano le Regioni con più alta liquidità a fine anno '96 quelle che maggiormente riducono la giacenza del 1997: Lombardia [- 1.918 mld; - 43,27%], Campania 1.675 mld; - 72,26%]; Piemonte [- 944 mld; 65,05%]; Puglia [- 253 mld; 52,7%]. A riguardo della Lombardia va pure notato come, malgrado la riduzione, le disponibilità liquide mantengano un livello assai elevato [2.514 mld] il quale rappresenta il 49,06% e cioè quasi la metà della complessiva giacenza attribuibile alle Regioni a statuto ordinario a fine '97 [2.514 mld/5.124 mld]. Fra le Regioni a statuto speciale, da segnalare la

consistente riduzione di disponibilità delle province autonome di Trento [- 1.378 mld; - 51,07%] e Bolzano [- 1.152 mld; - 57,4%] e della Regione Friuli-Venezia Giulia [- 811 mld; - 74,8%]. Fa eccezione la Sicilia che, a fronte di liquidità per 1.655 miliardi a fine '96, incrementa ulteriormente la sua giacenza nel '97 [+ 40 mld].

Ulteriore conferma della indicata tendenza la offre la seguente tabella ove sono riportati i movimenti delle contabilità di tesoreria afferenti i contributi sanitari e il fondo sanitario nazionale. Da dire a riguardo che le risultanze del conto riassuntivo del tesoro al 31 dicembre, come riportate nella pubblicazione ufficiale della G.U., valgono a riprodurre i movimenti di cassa intervenuti nell'anno ivi compresi i relativi giri contabili. Ed invero, seppure in relazione all'esigenza di dare applicazione a quanto disposto all'art. 12 del d.lgs 502 del 1992, l'anticipazione bimestrale, da parte del Tesoro alle aziende sanitarie, dei contributi sanitari e di quota-parte del fondo nazionale dia luogo ad una doppia contabilizzazione di pagamento e incasso nei confronti del conto corrente infruttifero, il saldo di fine anno riproduce l'effettiva disponibilità, sulla quale resta neutrale la anomala duplicazione nei movimenti contabili.

TAB 9/REG

CONTO CORRENTE INFRUTTIFERO AMMINISTRAZIONI REGIONALI - CONTRIB. SANIT. - SALDI AL 31 DICEMBRE ANNI 1993 - 1997 (in miliardi)									
--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

AMMINISTRAZIONI	al 31/12/93 (a)	al 31/12/94 (b)	(b)-(a)	al 31/12/95 (c)	(c)-(b)	al 31/12/96 (d)	(d)-(c)	al 31/12/97 (e)	(e)-(d)
Regione Lazio	2.843	5.559	2.716	856	-4.703	2.527	1.671	1.082	-1.445
Regione Abruzzo	223	129	-94	59	-70	534	475	394	-140
Regione Calabria	1.403	268	-1.135	261	-7	775	514	628	-147
Regione Toscana	984	714	-270	311	-403	991	680	1.094	103
Regione Molise	268	47	-221	30	-17	122	92	114	-8
Regione Puglia	1.140	1.081	-59	1.032	-49	3.041	2.009	1.514	-1.527
Regione Marche	690	484	-206	422	-62	456	34	369	-87
Regione Umbria	149	159	10	108	-51	314	206	254	-60
Regione Liguria	455	476	21	305	-171	507	202	576	69
Regione Piemonte	802	1.375	573	1.432	57	1.671	239	1.205	-466
Regione Campania	1.427	1.799	372	2.482	683	2.956	474	1.989	-967
Regione Basilicata	112	206	94	141	-65	480	339	164	-316
Regione Emilia Romagna	1.858	594	-1.264	281	-313	861	580	1.254	393
Regione Veneto	800	826	26	737	-89	1.011	274	1.463	452
Regione Lombardia	2.388	2.607	219	1.828	-779	2.552	724	2.166	-386
TOTALE R.S.O.	15.542	16.324	782	10.285	-6.039	18.798	8.513	14.266	-4.532
Regione Sardegna	360	303	-57	286	-17	658	372	369	-289
Regione Friuli-Venezia Giulia	542	239	-303	283	44	454	171	578	124
Provincia autonoma di Trento	68	166	98	148	-18	87	-61	64	-23
Provincia autonoma di Bolzano	84	179	95	128	-51	75	-53	282	207
Regione Val d'Aosta	43	112	69	65	-47	103	38	147	44
Regione Sicilia	490	1.414	924	1.060	-354	1.968	908	629	-1.339
Regione Trentino-Alto Adige	-	-	0	-	0	-	0	-	0
TOTALE R.S.S.	1.587	2.413	826	1.970	-443	3.345	1.375	2.069	-1.276
TOTALE AMMINISTRAZIONI	17.129	18.737	1.608	12.255	-6.482	22.143	9.888	16.335	-5.808

Fonte: conto riassuntivo del Tesoro al 31 dicembre (anni vari)

I dati riportati nella tabella 9/REG danno contezza di elevatissime giacenze esistenti in alcune contabilità. Così per Puglia [3.041 mld], Campania [2.956 mld], Lombardia [2.552 mld], Lazio [2.527 mld], Piemonte [1.671 mld]. Va osservato a riguardo che Puglia, Campania e Lazio riducono nel corso del '97 le giacenze per notevoli importi [nell'ordine: - 1.527 mld ; 967 mld; - 1.445 mld] che lasciano tuttavia permanere consistenti disponibilità nei relativi conti. Da dire poi della Lombardia che, in rapporto ad una liquidità di 2.552 miliardi a fine '96, ne riduce di soli 386 miliardi l'ammontare il quale rimane il più elevato rispetto a tutte le altre Regioni, ordinarie e speciali.

Discorso a parte va fatto, infine, per il conto corrente infruttifero relativo i fondi comunitari di provenienza CEE e per cofinanziamento nazionale.

TAB 10/REG

CONTO CORRENTE INFRUTTIFERO									
AMMINISTRAZIONI REGIONALI - RIS. CEE-COF. NAZ. - SALDI AL 31 DICEMBRE									
ANNI 1993 - 1997									
(in miliardi)									

AMMINISTRAZIONI	al 31/12/93	al 31/12/94	(b)-(a)	al 31/12/95	(c)-(b)	al 31/12/96	(d)-(c)	al 31/12/97	(e)-(d)
	(a)	(b)		(c)		(d)		(e)	
Regione Lazio	55	7	-48	7	0	60	53	21	-39
Regione Abruzzo	96	33	-63	45	12	25	-20	83	58
Regione Calabria	2	31	29	170	139	75	-95	195	120
Regione Toscana	1	36	35	186	150	3	-183	35	32
Regione Molise	8	23	15	1	-22	22	21	61	39
Regione Puglia	148	339	191	269	-70	274	5	208	-66
Regione Marche	38	91	53	175	84	35	-140	50	15
Regione Umbria	51	12	-39	67	55	2	-65	32	30
Regione Liguria	40	21	-19	82	61	61	-21	67	6
Regione Piemonte	121	79	-42	174	95	5	-169	199	194
Regione Campania	219	609	390	72	-537	130	58	111	-19
Regione Basilicata	71	114	43	14	-100	29	15	240	211
Regione Emilia Romagna	2	-	-2	110	110	58	-52	78	20
Regione Veneto	89	57	-32	105	48	54	-51	33	-21
Regione Lombardia	143	146	3	255	109	300	45	468	168
TOTALE R.S.O.	1.084	1.598	514	1.732	134	1.133	-599	1.881	748
Regione Sardegna	298	17	-281	431	414	557	126	396	-161
Regione Friuli-Venezia Giulia	40	34	-6	100	66	135	35	178	43
Provincia autonoma di Trento	11	1	-10	14	13	30	16	10	-20
Provincia autonoma di Bolzano	-	1	1	20	19	13	-7	41	28
Regione Val d'Aosta	19	11	-8	26	15	51	25	30	-21
Regione Sicilia	407	506	99	741	235	422	-319	852	430
Regione Trentino-Alto Adige	-	-	0	4	4	-	-4	-	0
TOTALE R.S.S.	775	570	-205	1.336	766	1.208	-128	1.507	299
TOTALE AMMINISTRAZIONI	1.859	2.168	309	3.068	900	2.341	-727	3.388	1.047

Fonte: conto riassuntivo del Tesoro al 31 dicembre (anni vari)

Con speciale riguardo ai saldi delle contabilità delle Regioni a statuto ordinario, i dati mostrano un aumento delle disponibilità liquide nell'anno 1997 con una differenza fra incassi e pagamenti positiva a fine anno per 3.388, superiore di 1.047 miliardi rispetto al saldo del 1996. Analisi svolte in referti specifici e con riguardo al tema della gestione dei fondi comunitari, cui si fa rinvio [v. SS.RR.: Del. 3/97, referto Emilia Romagna; 4/97 referto Veneto; 4-bis/97 referto Puglia] danno conto di come specie alcune Regioni abbiano in realtà attivato meccanismi procedurali e organizzativi per una proficua attuazione dei programmi comunitari, allo scopo di poter lucrare al meglio dei finanziamenti CEE. Nondimeno analisi più recenti riferite alla gestione 1997 depongono per una diffusa flessione dei trend di cassa riscontrabile con riguardo alle Regioni a statuto ordinario, riconducibile in larga misura alla riduzione delle risorse affluite ai loro bilanci.

I risultati delle suesposte contabilità sono di seguito aggregati per aver contezza dell'importo complessivo delle giacenze riferibili al comparto regionale. Nel totale sono altresì computati i saldi rinvenienti dal conto speciale acceso per la gestione del trasferimento di 5.000 miliardi erogato alle Regioni per ripiano disavanzi pregressi in sanità ai sensi dell'art. 1 della legge 21 del 1997; si tratta di 1.346 miliardi risultanti dal conto riassuntivo del tesoro al 31 dicembre 1997 suddivisi nei saldi attivi di: Campania [903 mld], Lombardia [319 mld], Liguria [110 mld], Calabria [6 mld], Umbria [5 mld], Lazio [2 mld], Marche [1 mld].

TAB 11/REG

TOTALE CONTI CORRENTI INFRUTTIFERI DELLE REGIONI
ANNI 1993 - 1997

(in miliardi)

AMMINISTRAZIONI	al 31/12/93	al 31/12/94	(h)-(a)	al 31/12/95	(c)-(h)	al 31/12/96	(d)-(c)	al 31/12/97	(e)-(d)
	(a)	(b)		(c)		(d)		(e)	
Regione Lazio	3.188	5.908	2.720	1.920	-3.988	2.906	986	1.299	-1.607
Regione Abruzzo	433	577	144	496	-81	791	295	591	-200
Regione Calabria	1.535	431	-1.104	528	97	1.246	718	1.015	-231
Regione Toscana	1.569	1.347	-222	979	-368	1.164	185	1.186	22
Regione Molise	535	108	-427	101	-7	217	116	217	0
Regione Puglia	1.528	2.152	624	2.574	422	3.795	1.221	1.949	-1.846
Regione Marche	1.523	996	-527	764	-232	567	-197	460	-107
Regione Umbria	246	250	4	294	44	338	44	333	-5
Regione Liguria	1.047	732	-315	605	-127	655	50	826	171
Regione Piemonte	2.301	3.278	977	3.486	208	3.127	-359	1.911	-1.216
Regione Campania	3.291	4.793	1.502	5.864	1.071	5.404	-460	3.646	-1.758
Regione Basilicata	329	485	156	346	-139	651	305	458	-193
Regione Emilia Romagna	2.622	1.265	-1.357	1.228	-37	1.133	-95	1.493	360
Regione Veneto	1.687	1.397	-290	1.224	-173	1.467	243	1.766	299
Regione Lombardia	3.346	6.386	3.040	6.097	-289	7.284	1.187	5.467	-1.817
TOTALE R.S.O.	25.180	30.105	4.925	26.506	-3.599	30.745	4.239	22.617	-8.128
Regione Sardegna	1.018	346	-672	1.576	1.230	1.531	-45	1.151	-380
Regione Friuli-Venezia Giulia	964	989	25	1.239	250	1.672	433	1.028	-644
Provincia autonoma di Trento	514	1.109	595	1.704	595	2.815	1.111	1.394	-1.421
Provincia autonoma di Bolzano	299	403	104	1.163	760	2.093	930	1.176	-917
Regione Val d'Aosta	365	513	148	368	-145	564	196	230	-334
Regione Sicilia	3.502	4.716	1.214	2.748	-1.968	4.045	1.297	3.176	-869
Regione Trentino-Alto Adige	376	430	54	285	-145	479	194	44	-435
TOTALE R.S.S.	7.038	8.506	1.468	9.083	577	13.199	4.116	8.199	-5.000
TOTALE AMMINISTRAZIONI	32.218	38.611	6.393	35.589	-3.022	43.944	8.355	30.816	-13.128

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del conto riassuntivo del Tesoro al 31 dicembre (anni vari)

La tabella sopra riportata mette in chiaro l'importo delle giacenze complessivamente riferibili alle 22 Regioni e province autonome. Rispetto ai 43.944 miliardi del 1996, la flessione '97 è di 13.128 miliardi e la liquidità complessivamente ascrivibile al comparto risulta perciò pari a 30.816 miliardi. Di questi, 22.617 sono delle Regioni. a statuto ordinario, e i restanti 8.199 miliardi fanno capo alle speciali.

E' interessante notare come la Lombardia continui ad occupare una percentuale di tutto rilievo nell'ambito della liquidità di pertinenza delle RSO; pari al 23,69% a fine '96, nel 1997 la percentuale sale al 24,17%. La giacenza complessiva di 5.467 miliardi è inferiore a quella del '96 [7.284 mld] di soli 1.817 miliardi, pari a - 24,94%. Assai più consistenti le corrispondenti riduzioni realizzate da Lazio [44,70%], Puglia [48,64%], Piemonte [38,88%], Campania [32,53%].

Fra le Regioni speciali è la Sicilia a meritare considerazione; la liquidità posseduta a fine '97 [3.176 mld] rappresenta percentualmente il 38,73% dell'importo complessivamente attribuibile al comparto delle RSS [8.199 mld]. La diminuzione di disponibilità segna, sull'anno precedente, la modesta flessione del 21,48%, inferiore rispetto alla stessa Lombardia.

Da ciò si ha dimostrazione dell'esigenza di più ampio orizzonte conoscitivo ed analisi più approfondite sul versante delle gestioni regionali quale presupposto indispensabile per assicurare conoscenza e attenzione ai fattori rifluenti sugli equilibri del settore statale, ma ancor più rilevanti in un'ottica di riferimento destinata a svilupparsi in termini di settore pubblico e indebitamento delle Pubbliche amministrazioni.

La complessità dei nessi gestionali fra comparti, ma pure l'esigenza di ricostruirne relazioni e influenze reciproche sono spiegazione e motivo dei compiti di controllo sulle amministrazioni regionali, affidati a questa Corte [art. 3, legge 14.1.1994 n. 20] al fine di offrire visibilità su un duplice piano valutativo: i) in primo luogo, per ricostruire i nessi fra la gestione del bilancio dello Stato, la gestione di tesoreria e gli effetti propriamente riconducibili al comparto regionale; ii) in secondo luogo, per approfondire la conoscenza dei fenomeni tramite uno scrutinio sui meccanismi di formazione e alimentazione dei fabbisogni regionali, riguardati nel rapporto di congruenza con il margine di indebitamento

netto valevole a comporre il saldo della finanza decentrata da includere nel conto delle Pubbliche Amministrazioni.

A proposito di che va anche positivamente registrata l'iniziativa del Ministero del Tesoro volta a rendere più incisiva l'attività di monitoraggio sulla attività di spesa dei comparti anche esterni al settore statale. Resta tuttavia il limite - a colmare il quale sono le specifiche competenze di questa Corte - di un apporto di conoscenza che non sia solo misurato sull'evoluzione dei flussi di cassa senza poi aver chiaro il quadro complessivo delle obbligazioni e dei vincoli giuridici, come pure dei fenomeni reali dai quali si alimentano le effettive esigenze di cassa.

PARTE II

LA POLITICA DI BILANCIO DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO

1. Premessa

2. Il quadro generale di riferimento nella costruzione dei bilanci regionali. Andamenti e tendenze di finanza pubblica: l'anno 1997

2.1. Segue: l'anno 1998 e le indicazioni per l'anno '99

3. Disciplina finanziaria e contabile delle Regioni a statuto ordinario nelle recenti prospettive di riforma

4. I bilanci di previsione delle Regioni a statuto ordinario: anni 1996 e 1997

5. La manovrabilità dei bilanci regionali con riguardo alla composizione e agli andamenti delle entrate e delle spese

6. Considerazioni sulla gestione e sugli andamenti delle entrate

6.1. Segue: gli anni 1997 e 1998 [ARIET - Accisa benzina - IRAP]

6.2. Segue: il quinquennio 1993-1997

6.3. Entrate libere e vincolate

6.4. La capacità fiscale delle Regioni a statuto ordinario

6.5. L'indebitamento regionale

7. Analisi strutturale ed economica della spesa per l'anno 1997

7.1. Rigidità dei bilanci in rapporto alla composizione della spesa

7.2. La spesa per il personale regionale

7.3. La spesa per il servizio del debito

7.4. La copertura dei residui perenti

8. Il risultato di amministrazione dell'esercizio 1997 nel confronto con gli esiti delle precedenti gestioni

9. La riduzione del disavanzo finanziario in adesione al patto di stabilità interno

I. Premessa

Punto di partenza, nel processo di costruzione degli equilibri di bilancio da parte del livello regionale, restano in ogni caso le risoluzioni e decisioni assunte con le manovre annuali di finanza pubblica. Esse costituiscono lo scenario di fondo sul quale si innestano e si misurano le politiche di bilancio di ciascun centro autonomo di spesa.

Le disposizioni recate nella legge finanziaria e nei provvedimenti collegati sono indispensabile premessa per ricostruire, nel loro reale significato, complessità e difficoltà afferenti ciascuna politica di bilancio perseguita a livello regionale.

Sono considerazioni che tanto più assumono rilevanza a fronte del nuovo scenario che si va delineando con riguardo ai più cooperanti rapporti finanziari fra centro e periferia, in base ai quali le Regioni - oltre a partecipare alla formazione del quadro generale di finanza pubblica mediante il parere da esprimere, in sede di Conferenza, su DEPEF e finanziaria - sono ora chiamate a concorrere alla realizzazione degli obiettivi fissati in adesione al patto di stabilità e crescita [v. *infra* parag. 9] nella trasposizione dei vincoli da valere a livello regionale [art. 28 del collegato alla finanziaria '99].

I primi paragrafi che seguono servono perciò a mettere in chiaro le principali inclinazioni assunte dalle manovre di finanza pubblica negli anni 1997 e 1998 con riguardo agli effetti per il comparto regionale, senza poi trascurare i provvedimenti adottati e le prospettive che si schiudono con la manovra per il 1999. Il che è necessario complemento per calibrare i giudizi e le valutazioni sulle politiche di bilancio delle Regioni nel riscontro referenziale delle misure complessive da cui traggono le coordinate di coerenza.

2. Il quadro generale di riferimento nella costituzione dei bilanci regionali.

Andamenti e tendenze di finanza pubblica: l'anno 1997

L'anno 1997 rappresenta momento decisamente centrale nella ridefinizione dei rapporti finanziari fra Stato, Regioni e autonomie locali, con l'introduzione di consistenti novità ispirate all'intento di riservare maggiore spazio agli istituti del federalismo fiscale.

Il processo di riforma, tuttora in atto, volto a favorire un ruolo di più ampia autonomia regionale nella politica dell'entrata e nella gestione di più vasti ambiti di competenze, ha tuttavia innescato un regime di transitorietà negli assetti finanziari accentuatosi a causa dell'incertezza che tuttora permane sui definitivi punti di arrivo.

Va intanto ricordato come un primo avvio in tale direzione sia già riscontrabile a partire dal 1996, con il collegato alla finanziaria di quell'anno. La legge 549 del dicembre 1995 segna la fine di due entrate regionali in certo senso "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, a compensazione dei quali è la previsione della compartecipazione delle Regioni a statuto ordinario al gettito dell'accisa sulle benzine per autotrazione. Sono stati così aboliti [art. 3, comma 1 legge 549] trasferimenti complessivamente pari a 11.280 miliardi, rimpiazzati per l'anno 1996 nella ridotta percentuale del 60,8% [6.862 mld] mentre all'anno 1997 è stata rinviata la definizione del congruaglio [39,2%] tramite la previsione di un fondo perequativo il cui importo originario [4.418 mld] è stato poi ridotto di 630 miliardi con la manovra '97. Sempre in tema di provvedimenti assunti con la manovra '96, è l'istituzione di due nuovi tributi propri regionali: la tassa regionale per il diritto allo studio universitario; il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti.

Le disposizioni recate nel collegato alla finanziaria '97 [legge 662/'96] hanno individuato passaggi chiave valevoli ad innescare un processo di progressiva alimentazione dell'autonomia regionale.

La delega al Governo per il riordino della finanza regionale e locale [art. 3, commi da 143 a 149 e 151, l. 662/'96] evidenzia come questa scommessa sui valori dell'autonomia e del regionalismo si sia peraltro coniugata, nel periodo transitorio, con il sacrificio imposto alla finanza regionale in termini di riduzione di risorse; senza che sembri corrispondervi - quanto meno nel suo primo avvio - una significativa espansione di competenza impositiva e tributaria.

Non a caso, l'istituzione dell'IRAP - pur richiamando esplicitamente le conclusioni della Commissione di studio per il decentramento fiscale [Ministero delle finanze - Commissione Gallo 1996] - non ne ha portato ad esauriente compimento - quanto meno

nell'immediato - la principale idea di fondo; il superamento, cioè, di una prassi interpretativa dell'art. 119 cost. in senso eccessivamente restrittivo dell'autonomia tributaria regionale con l'obiettivo di una più coerente ripartizione *ratione materie* dell'ambito delle "competenze" fra Stato e Regioni. Il che, con specifico riferimento all'IRAP, presupponeva l'esigenza di assicurare alle Regioni una libertà di aliquota da esercitare entro un margine fissato con legge dello Stato. Un margine che, stabilito infatti nell'1%, è peraltro slittato di due anni - al pari di quanto previsto per l'aliquota dell'addizionale IRPEF [fissata sino al '99 nello 0,5% - art. 50 d.lgs. 446/'97] - vanificando così, per tutto il periodo transitorio, 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. Va pure detto che a partire dall'anno '98 la determinazione del fondo sanitario nazionale fa conto sull'intera addizionale IRPEF dello 0,5% mentre, sempre allo stesso fine, sul gettito IRAP grava un vincolo, sino ad limite massimo del 90%, a compensazione dell'abolizione dei contributi sanitari e della tassa sulla salute [art. 38 d.lgs. 15.12.1997 n. 446]; tale scarto percentuale potrebbe avere l'effetto di ridurre e non di poco le risorse autonomamente destinabili ad altri settori di intervento.

Nondimeno, il d.lgs. 15 dicembre 1997 n. 446, attuativo della delega in materia di IRPEF, IRAP e finanza locale, rappresenta un passaggio fondamentale nel processo di riforma fiscale avviato dal Governo. A fronte del vincolo, imposto al legislatore delegato, di invarianza del gettito complessivo, gli effetti sulla finanza regionale molto dipendono dalla concreta realizzazione dell'obiettivo cui pure sono intese alcune disposizioni recate dal d.lgs. in questione, a garanzia di pari condizioni finanziarie dei vari livelli di governo rispetto al vecchio regime. Mentre, del resto, assurge a principio sistematico la regola in base alla quale "i rapporti finanziari fra Stato, Autonomie regionali e locali devono essere disciplinati in modo da mantenere il necessario equilibrio finanziario" [art. 43, 2° comma, d.lgs. 446/'97].

Sulle singole disposizioni si dirà poi, non senza notare sin d'ora la farraginosità e complessità del duplice meccanismo perequativo che, per un verso, fa leva sul FSN e bilancia la diversità di gettito tra le Regioni che il 90% dell'IRAP netto, sommato

all'addizionale IRPEF, determinerà rispetto ai contributi sanitari [soppressi]; per altro verso, sostituisce il soppresso [a partire dal '99] fondo perequativo istituito dall'art. 3, comma 2 della legge 549 del 1995 con il "fondo di compensazione interregionale" [10% IRAP, netto], alimentato direttamente dalle cosiddette "eccedenze" regionali. Un sistema, questo, che - a parte la complessità - lascia irrisolta la questione relativa alla perequazione di una importante fonte di gettito regionale, la tassa automobilistica, a calibrare la quale non c'è più il particolare meccanismo di determinazione del fondo comune [soppresso dal 1996].

Si tratta di un profondo mutamento nel quadro complessivo della disciplina di finanza regionale, gran parte delle cui regole è già operativa a partire dal 1998.

Sono poi a regime già dal 1997 non poche disposizioni di finanza regionale e sanitaria, introdotte con il collegato alla finanziaria '97 che hanno inciso sui bilanci delle Regioni con tagli nei trasferimenti e ulteriore richiesta di sostegno per decisioni neppure pertinenti con l'autonoma responsabilità di questo livello di governo.

Un complesso di restrizioni che conseguono ad una politica di contenimento la quale riguarda tutto il versante delle pubbliche amministrazioni, ivi comprese quelle centrali; nondimeno, per le Regioni si coniuga con il delicato momento di transizione alla volta di maggiore assunzione di responsabilità anche a fronte di uno scenario che prelude, a partire dall'anno 1999, ad una consistente dilatazione di competenze amministrative in assenza di un quadro chiaro di commisurazione delle risorse necessarie.

L'articolo 1, comma 150 della legge 662 del 1996 ha disposto la riduzione del 6% al fondo perequativo previsto a integrazione dei trasferimenti soppressi [art. 3, comma 2, legge 549/95]. Si è trattato di una decurtazione di entrate per 630 miliardi non totalmente recuperate dalla consentita maggiorazione di addizionale sull'imposta sul gas metano e dall'aumento della tassa sulla benzina.

Altro aspetto da considerare, anch'esso destinato a ripercuotersi in termini restrittivi sulla finanza regionale, è in quanto previsto all'art. 8, comma 5 del d.l. di completamento della manovra '97 [d.l. 669/96 convertito con legge 28.2.1997 n. 30] laddove, anche con riferimento alle Regioni, viene stabilito un limite di accesso ai

propri conti di tesoreria il cui tiraggio mensile cumulato non può eccedere i pagamenti effettuati nel 1996, incrementati del tasso di inflazione. Orbene, la norma all'apparenza neutra ha avuto in realtà effetti di contingentamento sulle disponibilità di cassa con il conseguente rallentamento dei pagamenti e ricaduta sulla capacità di spesa delle Regioni, tanto più meritevole di attenzione per il suo coniugarsi con il limite previsto per i pagamenti da bilancio Stato, subordinati alla riconduzione delle giacenze in contabilità di tesoreria a non più del 20% della consistenza di inizio anno. Tale impostazione - come si dirà meglio tra poco - oltreché confermata, è resa anzi più severa dal provvedimento collegato alla finanziaria '88 [art. 47, legge 27.12.1997 n. 449].

Per restare ancora al 1997, un cenno meritano alcune disposizioni in materia di assistenza sanitaria, per avvisare come sia duplice il varco per cui tramite si creano le premesse di ulteriori oneri per i bilanci regionali originati da decisioni assunte dal Governo centrale.

In primo luogo la spesa farmaceutica, il cui tetto massimo, fissato dalla legge 724 del 1994 [art. 7, comma 5] in 9.000 miliardi per gli anni 1996 e 1997, passa dapprima a 10.377 miliardi [art. 2, comma 11, legge 549 del 1995: + 8%; d.l. 21 ottobre 1996 n. 536 convertito con l. 648/'96: + 14%] e cresce ancora nel 1996 [v. d.l. 13 dicembre 1996 n. 630] sino a 11.100 miliardi. Questa maggiore spesa è addossata ai bilanci delle Regioni le cui occorrenze finanziarie sono tuttavia mantenute invariate nei limiti degli stanziamenti originariamente fissati. Per il 1997 provvede il collegato alla finanziaria '97 rideterminando la spesa per la farmaceutica e consentendo un ulteriore aumento del 14% [1.344 miliardi] a carico delle Regioni nell'ambito degli stanziamenti accordati. Il che significa esporre i relativi bilanci ad oneri difficilmente sostenibili, mentre anche per il '98 sono state introdotte analoghe misure [tetto spesa farmaceutica 12.200 miliardi].

C'è, poi, la questione dei disavanzi; a riguardo dei quali il d.d.l. 11 ottobre 1996 è stato poi trasformato in d.l. [13.12.1996 n. 630] e convertito con la legge 11 febbraio 1997 n. 21. Sulle singole disposizioni, volte al ripiano a carico del bilancio dello Stato del debito pregresso riferibile alle gestioni liquidatorie, si dirà nella specifica parte [v. Parte III, parag. 7.2]. Due considerazioni vanno tuttavia sin d'ora anticipate. La prima,

per avvisare della difficile sostenibilità per i bilanci regionali della quota destinata a rimanere a loro carico; l'altra, per registrare positivamente la diversa disciplina recata in materia dal d.l. 630/96 [conv. con legge 21/97] la quale, tanto più con la successiva inclusione della questione "ripiani" nell'ambito della manovra di bilancio per il '98, ha offerto maggiore trasparenza a modi e misura di copertura del deficit.

Permangono, tuttavia, e sono ancora valide le disposizioni del collegato alla finanziaria '97 [art. 1, comma 163, legge 662 del 1996], nonché quelle dell'art. 2 d.l. 630/96 convertito con la legge 21 del 1997 e da ultimo del d.l. 450 del 1998 convertito con la legge 26 febbraio 1999 n. 39, con le quali viene concessa alle Regioni la possibilità di contrarre mutui con istituti di credito ordinario per la copertura dei rimanenti oneri pregressi in sanità, rimasti a carico dei loro bilanci, nonché delle perdite del settore trasporti relative agli anni 1995 e 1996. Trattasi di perdite di rilevante importo per la cui copertura ancora una volta si propone il ricorso allo strumento dell'indebitamento da settori collocati al di fuori del sistema di consolidamento dei conti pubblici, tramite un meccanismo sul quale questa Corte non ha mancato di esprimere preoccupato avviso per gli effetti di sostanziale decentramento di debito pubblico, in assenza di sufficienti garanzie di visibilità e trasparenza, nonché di autonoma capacità fiscale per sostenerne gli oneri.

2.1. Segue: l'anno 1998 e le indicazioni per l'anno '99

Il suindicato quadro ricostruttivo trova la sua linea di continuità nelle principali disposizioni di interesse regionale contenute nel collegato alla finanziaria '98, le quali postulano altresì una imprescindibile coniugazione sia con il d.lgs. in materia di IRPEF, IRAP e finanza locale, sia con i principi di riforma di cui alla legge delega 15 marzo 1997 n. 59. Resta poi da considerare il significato che i relativi principi assumono con riguardo ai decreti attuativi - sui quali si dirà in seguito - come pure alle linee di tendenza sulla riforma dell'organizzazione amministrativa dello Stato, all'accentuarsi del processo di decentramento delle competenze amministrative, alla riforma dei sistemi contabili e di bilancio, al progetto di sganciamento progressivo delle Regioni dal sistema di tesoreria unica unicamente all'abolizione dei trasferimenti.

La questione, divenuta cruciale, del controllo dei flussi di cassa si è tradotta in un più pregnante coinvolgimento di tutto il sistema delle autonomie regionali e locali, chiamate [art. 48, legge 27.12.1997 n. 449] a concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 1998-2000, garantendo che il fabbisogno generato dal comparto, al netto della spesa sanitaria, si mantenga nei limiti dei risultati consuntivi registrati rispettivamente nel '97, '98, '99, maggiorati negli ultimi due anni del tasso programmato di inflazione.

Sulla regola così fissata non c'è che da prendere atto, per notare tuttavia come prenda vigore un meccanismo che, per un verso, definisce un limite di fabbisogno entro cui mantenere andamenti e risultati delle gestioni regionali, per altro verso, intende garantire l'obiettivo mediante la previsione, in ipotesi di travalicamenti, di eventuali vincoli nell'attività di prelievo dai propri conti di tesoreria. Nel rapporto con il bilancio dello Stato, il superamento del limite imposto alle giacenze di tesoreria [14% sulle assegnazioni rinvenienti da specifici capitoli iscritti nello stato di previsione del ministero del tesoro] è destinato a prosciugare il flusso dei pagamenti in corrispondenza ad assegnazioni di competenza regionale, includendo nel meccanismo le stesse disponibilità di tesoreria con vincolo di destinazione [v. D.M. Tesoro, Bilancio e P.E. 16.1.1998 e circolare M. Tesoro, Bilancio e P.E. 3.2.1998 n. 9].

Sono poi i criteri applicativi della definizione del fabbisogno che suscitano perplessità. L'originario disegno di legge provvedeva a definire il fabbisogno come sommatoria di tre grandezze: i) i trasferimenti da bilancio Stato; ii) i prestiti e i mutui, al netto di quelli per la sanità; iii) il saldo delle disponibilità sui conti di tesoreria [v. ora art. 47, legge 449/'97].

A proposito della prima grandezza, va considerato che, a partire dall'anno 1997, sono stati introdotti limiti alle autorizzazioni di cassa il cui effetto, se per un verso ha incrementato i residui passivi statali, d'altro canto ha ridotto l'afflusso di risorse ai conti di tesoreria e la possibilità di computarle in termini di cassa [artt. 47 e 48, legge 449/'97].

Quanto alla seconda grandezza, non va dimenticato che la copertura dei bilanci regionali si avvale di previsioni di mutui a pareggio i quali a consuntivo sovente non

risultano stipulati a fronte di momentanei margini di cassa. Ciò non vuol dire che la copertura non si renda comunque necessaria a fronte di obbligazioni e impegni di spesa ormai assunti e giuridicamente vincolanti.

Con riguardo poi alla terza grandezza, il riferimento all'anno 1997 rende non puntuale la variazione dei saldi, il cui tiraggio, come si è detto, è stato specialmente frenato dalle disposizioni recate dal decreto 669 di fine anno 1996 [conv. nella legge 30/1997], in virtù dei limiti imposti alle Regioni sui prelievi mensili cumulati dai propri conti correnti.

Sugli indicati criteri, la Corte lo scorso anno ha già avuto modo di segnalare perplessità di ordine applicativo [v. Relazione al Parlamento e ai Consigli regionali sulla finanza regionale, SS.RR. Del. 22/98]. Da dire tuttavia che in sede di conversione il criterio di definizione del fabbisogno è stato soppresso [v. art. 47 legge 449/97] senza che successivamente siano peraltro intervenuti chiarimenti circa il metodo da seguire per procedere al computo del fabbisogno 1997 [v. *infra* parag. 9]. Da dire piuttosto che il suddetto vincolo sembra in realtà in parte superato a fronte di quanto disposto dal collegato alla finanziaria '99 e a quanto previsto dall'art. 28 in tema di indebitamento netto su cui si dirà subito appresso [v. in questa Parte II, parag. 9]. Nondimeno, è comunque da ribadire quanto la Corte ha avuto occasione di avvisare [Relazione, *cit.* - SS.RR. Del. 22/98] nel senso che quand'anche il vincolo sul fabbisogno - ma altrettanto vale per l'indebitamento netto - possa servire a tener sotto controllo l'evoluzione a breve dei flussi di cassa, questi, tuttavia, nel loro prescindere dalla situazione reale di equilibrio e dall'effettivo ammontare degli impegni assunti, rischiano l'effetto di procrastinare i pagamenti generando sospesi di cassa, maggiorazione di spesa per interessi e/o rallentamento nei programmi di intervento. Si tratta di conseguenze sulle quali non può mancare attenta considerazione sia con riguardo al versante dell'assistenza sanitaria per l'esigenza di sostegno da parte dei bilanci regionali in ipotesi di travalicamenti, ma più ancora per ciò che concerne la capacità di spesa e la velocità di cassa richieste nell'attuazione dei programmi, specie comunitari.

Tali considerazioni assumono altresì rilievo a fronte di non infrequenti modifiche normative le quali, seppure in apparenza "neutre", si risolvono tuttavia, in sede

applicativa, in una riduzione di risorse per le Regioni. Valga - a titolo di esempio - la disposizione recata al comma 22, art. 17, della legge 449 del 1997 [collegato alla finanziaria '98], la quale, pur con l'intento di rendere "pari" le entrate '97 e '98 per tassa automobilistica, dispone contestualmente una riduzione della quota accisa benzina [da lire 350 a 242 per litro] che paradossalmente annulla il dichiarato intento di pareggiare le risorse [v., *infra*, par. 6.1]. Ma altrettanto può ripetersi con riguardo alla sostituzione dell'ARIET con il tributo per il deposito in discarica, al cui decremento di entrata per le Regioni - a partire dal 1996 - ha inteso rimediare, ma solo parzialmente e limitatamente ai due primi anni, la recente legge 7 gennaio 1999 n. 2 [v., a riguardo, *infra*, par. 6.1].

Sul versante dell'assistenza sanitaria, l'obiettivo di risparmio per le Regioni si è tradotto, con il collegato, nella imposizione di realizzare una flessione di spesa per beni e servizi [-2,25% rispetto al '96] nei confronti delle aziende sanitarie o ospedaliere, pena la sanzione a carico dei bilanci regionali di riduzione della quota spettante in sede di ripartizione del FSN ex art. 12, d.lgs. 502 del 1992 [art. 32 legge 449/1997].

Lo scenario sin qui descritto espone le Regioni - specie a partire dal '98 - a sacrifici ulteriori e maggiori, rispetto agli anni passati.

Nella medesima linea di rigore decisamente si colloca il collegato alla finanziaria '99 [l. 23.12.1998 n. 448], semmai con più accentuata chiamata in corresponsabilità del versante delle autonomie territoriali, coinvolte direttamente nello sforzo finanziario necessario alla tenuta degli obiettivi sottoscritti dall'Italia con il patto di stabilità e crescita [P.S.C.]. Da dire a riguardo che gli impegni di Amsterdam del giugno 1997 si sono tradotti nella ricerca di regole per trasporre anche a livello di vincoli di bilancio per Regioni e enti locali gli obblighi assunti dal nostro Paese con i partners aderenti all'UEM.

La legge 448 del '98, nello schema originario recava importanti novità nella disciplina dei rapporti finanziari Stato-Regioni ove il definitivo superamento del sistema a finanza derivata si coniugava al coinvolgimento diretto del comparto regionale e delle autonome locali negli obiettivi di risanamento e rientro dal deficit conseguenti gli impegni assunti dall'Italia in sede di UEM. Da dire tuttavia che parte delle previste

innovazioni è stata poi trasferita nel d.d.l. recante "Disposizioni in materia di perequazione, nazionalizzazione e federalismo fiscale" [A.S. n. 3599] che, seppure in via esterna, accompagna anch'esso la manovra per il '99.

La linea che sembra definitivamente emergere è quella della abolizione dei trasferimenti erariali nel finanziamento delle funzioni di competenza delle Regioni. Resteranno tuttavia le assegnazioni statali per interventi nel settore delle calamità naturali nonché quelle a specifica destinazione per le quali sussista un rilevante interesse nazionale da individuare con DPCM, senza previa intesa con la Conferenza. A parte questi, tutti i trasferimenti, compresi quelli per spesa sanitaria corrente e trasporto pubblico locale, verrebbero sostituiti da compartecipazioni al gettito di tributi erariali: imposta sul valore aggiunto [IVA], IRPEF e accisa sulla benzina. Sulla determinazione delle aliquote il criterio cui dovrà attenersi il decreto ministeriale [Finanze, di concerto con Tesoro] dovrà assicurare un provento di compartecipazione pari all'ammontare dei trasferimenti previsti nel bilancio di competenza per l'anno 1999 seppure netti dei maggiori anticipi IRAP '98, correlati per l'effetto sul FSN. La dotazione complessiva ipotizzata per le Regioni dovrebbe essere di circa 42.000 miliardi, quale sommatoria di compartecipazione IRPEF al 2%, IVA al 20% e accisa benzina a 450 lire a litro.

La soppressione dei trasferimenti, nell'esclusivo coinvolgere la competenza del bilancio Stato, lascia aperta la questione relativa a quei residui cui corrispondono altrettanti impegni nei bilanci regionali anche se la logica dell'articolato in discorso fa ritenere che gli impegni del passato saranno totalmente assicurati.

Con l'art. 10 del citato d.d.l. [AS 3599], cui sembra definitivamente affidata la disciplina dianzi recata dal collegato di sessione, si intende completare e nazionalizzare, tramite delega al Governo, il processo di riforma della finanza regionale avviato con il d.lgs. 446/97. Ed invero, la disposizione in esame prevede: i) la possibilità di rideterminare - a partire dal 2000 - la misura delle compartecipazioni IVA e gettito accisa benzina per consentire, da un lato, un potenziamento dell'aliquota base dell'addizionale regionale IRPEF [previa riduzione dell'aliquota erariale] e, dall'altro - sempre a decorrere dal 2000 - la regolazione nel flusso di risorse destinato alle Regioni di quella quota IRAP che, solo fino al '99, riverseranno all'erario a compensazione della

perdita di gettito per abolizione imposta sul patrimonio netto delle imprese; ii) il riordino dei meccanismi perequativi [regolati transitoriamente dal d.lgs. 446/97] sulla base dei seguenti criteri: trasferimenti interregionali a valere sulla compartecipazione IVA ripartita secondo i dati ISTAT sui consumi delle famiglie; perequazione misurata sui parametri della capacità fiscale, dello sforzo fiscale, dei fabbisogni sanitari ma, in via transitoria, anche in funzione della spesa storica.

L'altra novità - questa introdotta dal collegato di sessione - è prevista all'art. 28 [patto di stabilità interno - PSI]; le Regioni, nel quadro della nuove disposizioni sul federalismo fiscale - peraltro ancora da approvare - sono chiamate a concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica conseguenti all'adesione al P.S.C., impegnandosi a ridurre progressivamente il finanziamento in disavanzo delle proprie spese correnti e a ridurre il rapporto fra il proprio ammontare di debito e il prodotto interno lordo. La riduzione del disavanzo per il '99 è prevista pari ad almeno 0,1 punto percentuale di PIL con costanza rispetto al PIL nei due anni successivi [v., sul punto, *infra* parag. 9].

Situazione di persistente transitorietà, resa anche più incerta dalla disciplina di finanziamento che assiste il conferimento di competenze alle Regioni, rinveniente sia dal d.lgs. 112 del 1998, sia dall'attuazione delle ulteriori deleghe recate nella legge 59 del 1997. Nella quantificazione e determinazione delle risorse, necessarie a garantire l'effettivo esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti, la regola generale è quella della corrispondenza fra il "prima" e il "dopo". Peraltro, la quantificazione è sottoposta a una serie di condizioni e contrappesi [art. 7 comma 3, d.lgs 112/98] che lasciano alla valutazione a all'esame a consuntivo il giudizio sulla coerente applicazione di regole e comportamenti.

Sul versante della spesa sanitaria e degli equilibri delle relative gestioni non poche sono le novità previste.

In primo luogo, cambia il sistema di finanziamento. Ed invero, dopo la mini-rivoluzione a valere dal '98 - con abolizione dei contributi sanitari e loro sostituzione con il gettito IRAP [sino al 90%] e con lo 0,5% IRPEF - ulteriori e più incisive modifiche dovrebbero scattare dal '99. Dovrebbe cessare anche l'integrazione da parte

dello Stato [FSN di parte corrente; art. 10 AS 3599] assorbita nella più generale compartecipazione regionale al gettito di alcuni tributi erariali [IVA, IRPEF e accisa benzina]. Le aliquote di compartecipazione, da stabilire d'intesa con la Conferenza, dovrebbero garantire a ciascuna Regione un ammontare di risorse pari ai trasferimenti previsti nel bilancio di competenza Stato dell'anno '99; nondimeno queste risorse, pur attribuite come entrate proprie, restano vincolate in misura rilevante al finanziamento della spesa sanitaria, ove viene a gravare sulle Regioni la garanzia di assicurare livelli essenziali di assistenza [definiti tuttavia dal Governo] e condizioni di uniformità, la cui trasposizione è nella quota capitaria riferita al totale della popolazione residente ponderata sulla base di criteri definiti a livello centrale. Una garanzia non certo facile da assolvere a tener conto dei criteri rinvenienti dalla combinazione dispositiva della legge 448/98 in tema di misure di finanza pubblica con il d.d.l. recante disposizioni sul federalismo fiscale [collegato "esterno"- AS 3599] e di entrambi con la recente legge di delega per la razionalizzazione del servizio sanitario nazionale [l. 30.11.1998 n. 419] e con gli indirizzi del Piano sanitario 1998-2000 [v. Parte III, parag. 7].

Per quanto attiene all'equilibrio delle gestioni e rientro dai disavanzi, l'obiettivo è di accertarne con precisione l'entità e le ulteriori esigenze di copertura. Di qui, l'onere imposto alle Regioni di relazionare al Ministero della sanità, entro il 20 febbraio 1999, lo stato di attuazione dei provvedimenti di ripiano della maggiore spesa sanitaria di competenza regionale sino a tutto l'anno 1994, nonché i dati consolidati regionali per l'individuazione dei disavanzi asl e ospedalieri per gli anni 1995-1997 [art. 28, comma 8].

L'ulteriore termine del 30 settembre 1999 fissa la scadenza per la definizione dell'accordo Regioni-Governo, valevole ad individuare gli interventi necessari al perseguimento dell'equilibrio economico-gestionale nel rispetto dei livelli essenziali e con riferimento al Piano sanitario nazionale 1998-2000. Un patto che mette sotto condizione sospensiva la ripartizione dell'1,5% delle risorse rinvenienti da bilancio Stato '99, procrastinata al gennaio 2000 e solo a favore delle Regioni che abbiano sottoscritto e attuato il programma di rientro dai disavanzi. Diversamente la sanzione è nel taglio di fondi e in non meglio specificati interventi sostitutivi [art. 28, comma 13].

Per le Regioni in situazione deficitaria, gli accordi devono altresì prevedere programmi per il rientro dai disavanzi e modalità di attuazione sulla base di linee di indirizzo e supporto tecnico da parte del Ministero della Sanità. In questi casi, perciò, non solo vincoli finanziari, ma anche limiti all'autonomia amministrativa seppure con lo scudo dell'intesa con la Conferenza.

Scenario complesso, quello sin qui descritto, ove le Regioni giocano un ruolo difficile, chiamate ad assumere una posizione centrale di volano dello sviluppo dei loro territori capace di sinergie per l'intera economia nazionale. E' perciò con riferimento alle indicate misure finanziarie che occorre collocare il giudizio sulla coerenza delle decisioni di bilancio autonomamente assunte in ciascuna sede regionale.

3. Disciplina finanziaria e contabile delle Regioni a statuto ordinario nelle recenti prospettive di riforma

Il carattere che sin qui ha caratterizzato la finanza regionale è alla base di quelle peculiarità che valgono ancora oggi a differenziarla dalla finanza statale. Se, per un verso, il collegamento del bilancio annuale regionale con il pluriennale, di questo con la programmazione e la previsione di un bilancio di cassa accanto a quello di competenza, rappresentano altrettanti aspetti di una visione unitaria entro la quale si iscrivono entrambe le discipline, regionale e statale, nondimeno la prevalenza di risorse vincolate e il modesto margine riservato alla capacità impositiva spiegano poi, sia i limiti alla facoltà di indebitamento, come pure il collegamento di ogni bilancio con i risultati dell'anno precedente. Caratteristiche che, nella reciproca interrelazione degli effetti e delle regole poste a garanzia dell'equilibrio, assumono speciale rilievo nella costruzione dei bilanci regionali.

In questo quadro di analogie ma pure di diversità strutturali, è la complessità di un sistema di finanza regionale che tuttora resta ancorato ad un disciplina complessivamente risalente agli anni '70 [legge 281 del 1970 e d.P.R. 616 del 1977] i cui principi, poi definiti sul piano contabile dalla legge 335 del 1976, hanno altresì trovato più preciso significato nelle legislazioni regionali di attuazione, non sempre identiche quanto a regolamentazione di istituti e procedure.

Alcuni aspetti di carattere generale meritano allora segnalazione. Servono a mettere in chiaro la cornice entro la quale trova compiuta definizione lo stesso modo di essere della finanza regionale; il che vale tanto a riguardo della legittima rivendicazione di autonoma diversificazione, ma pure per quel che attiene al piano cooperativo inter-istituzionale nonché al rispetto dei principi fondamentali e al quadro delle esigenze di carattere unitario.

Sull'autonomia regionale in materia di contabilità occorre in primo luogo soffermarsi. Tale principio ha ricevuto esplicito riconoscimento e è stato più volte ribadito dalla Corte costituzionale [sentenze: 26 giugno 1970 n. 107 e 4 marzo 1971 n. 39], riguardato quale corollario della stessa autonomia legislativa attribuita alle Regioni nelle materie di competenza; per quanto, cioè, "il bilancio e la contabilità - ad avviso della Corte costituzionale - non possono essere intesi come materia a sé stante, ma rappresentano mezzi e strumenti giuridici indispensabili perché l'ente Regione possa concretamente operare per il perseguimento dei vari fini assegnatigli".

Resta la discriminante che, rispetto alle discipline di contabilità pubblica, giocano sia i principi generali dell'ordinamento, sia le discipline a cui favore possa rivendicarsi un ruolo di coordinamento della finanza regionale con quella statale [art. 119 cost.; Corte cost., sentenza n. 39 del 1971]. In aderenza alle quali, ad esempio, ricorre anche per le amministrazioni regionali la rigorosa e puntuale applicazione delle regole che sono poste, per costituzione, a presidio degli equilibri di bilancio e garanzia di copertura delle leggi di spesa. Da questo punto di vista, vale ricordare come la stessa legge 335 sia strumento di trasposizione di principi fondamentali e fra questi, in primo luogo, la disciplina dei rapporti fra bilancio e legislazione di spesa nonché le regole di copertura segnate per questa [art. 81, commi 3 e 4, cost.].

Il problema si pone invece per quel margine di differenza che consegue a fronte di non analoghe situazioni strutturali e istituzionali, delle quali - come già detto - sono puntuale riflesso le diversità fra contabilità statale e regionale.

Profili di problematicità emergono quindi proprio a fronte del processo di rilevante innovazione avviato con le recenti leggi 3 aprile 1997 n. 94, 15 marzo 1997 n. 59, 15 maggio 1997 n. 127, concernenti rispettivamente la riforma delle norme di

contabilità pubblica, la riorganizzazione della pubblica amministrazione, la semplificazione dell'azione amministrativa.

Una linea di cambiamento che mette a sistema la stretta coniugazione fra organizzazione e regola di bilancio. Da un lato, le politiche pubbliche di settore assumono concreta leggibilità per tramite di allocazioni funzionalizzate su obiettivi; per altro verso, l'articolazione organizzativa trova espressione in bilancio per tramite della coincidenza dei centri di responsabilità con i centri di costo.

Per le Regioni una nuova sfida, in parte già vinta nella logica di bilanci regionali impostati da sempre sulla base di una scansione dell'azione amministrativa per funzioni-obiettivo; da proseguire tuttavia, sia per lucrare una maggiore armonizzazione nei confronti orizzontali e nel quadro dell'unità della finanza pubblica, sia per portare a coerenza la stessa riorganizzazione funzionale in rapporto all'imputazione di competenze e responsabilità siano esse di direzioni generali o di altre conformazioni strutturali di responsabilità amministrativo-gestionali.

La sollecitazione, per le amministrazioni regionali, ad un ripensamento della struttura contabile del bilancio viene in qualche modo sospinta dalla riforma introdotta con la legge 94 del 1997, non senza tuttavia l'esigenza di ricondurla nell'ambito di una regolamentazione coerente con il proprio modo essere, ordinamentale e istituzionale.

L'attuazione che vi ha dato la legislazione delegata [legge 279/97] e le esplicazioni operative rese con la circolare del Ministero del Tesoro del 22 agosto 1997 n. 65 consentono l'enucleazione delle principali novità vevoli per le amministrazioni centrali, delle quali le Regioni hanno l'opportunità di valutare misura e modi di adeguamento, nella coerenza della .autonomia garantita.

Fra le principali innovazioni riguardanti la materia contabile sono da segnalare:

- l'istituzione delle unità previsionali di base, quali nuove unità di voto sostitutive dei capitoli, i quali restano a soli fini gestionali e della rendicontazione;
- la correlazione delle unità previsionali di base ai rispettivi centri di responsabilità amministrativa, che ne curano la gestione per il perseguimento degli obiettivi assegnati;
- l'introduzione della contabilità analitica per centri di responsabilità e di costo [Circolare M. Tesoro, cit., n. 65/97].

La riforma intende istituire una saldatura fra gestione finanziaria e azione amministrativa proseguendo nel percorso che, di recente attualizzato con il d.lgs. 80 del 1998, è stato peraltro avviato sin dal d.lgs. n. 29 del '93, ove già si prevedeva una articolazione dei bilanci "per funzioni e programmi" con riferimento a "funzioni di spesa riconducibili ad unità amministrative" competenti alla gestione dei programmi medesimi [artt. 63 e 64].

Il vincolo gestionale e il controllo delle Assemblee elettive viene trasferito dai singoli capitoli alla più ampia aggregazione corrispondente all'unità amministrativa [ora unità previsionale di base] con la coerente coniugazione di una area gestionale definita [centro di spesa o di costo] e di una area di responsabilità.

Il "nodo" del "livello", cui collocare il più ampio aggregato di attività omogenee, per un verso valorizza la funzione dirigenziale pur senza indebolire la funzione di controllo delle Assemblee elettive [v. artt. 1 e 2 legge 94/97]; per altro verso, lascia un margine di flessibilità per assicurare un costante adeguamento della struttura di bilancio agli ordinamenti legislativi e alle altre normative di organizzazione anche con riguardo alla legge 59 del '97 [d.lgs. 279/97, art. 1, comma 6].

Tali indicazioni sono alla base dell'iniziativa assunta dal M. Tesoro, Bilancio e P.E. con la citata circolare 65 del 1997 per attivare operativamente - d'intesa con Corte dei conti, ISTAT, Banca d'Italia, Commissione tecnica per la spesa pubblica - la definizione di una nuova "classificazione funzionale per funzioni-obiettivo" delle spese dello Stato valevole altresì ad assicurare opportune correlazioni con il sistema di contabilità nazionale [SEC 95] e con la classificazione funzionale adottata in sede OCSE [Classification of the functions of the Government - COFOG].

A fronte del suindicato processo di riforma, l'interesse è per registrare come vada emergendo, anche in sede regionale, un'ipotesi di riforma della legge di contabilità n. 335 del 1976, in fase di avanzata riflessione fra le amministrazioni interessate, la quale sembra condividere la soluzione dell'accorpamento dei capitoli di bilancio mantenendo la distinzione - al pari di quanto avvenuto per il bilancio Stato - fra unità previsionali di base [c.d. unità di voto] e articolazioni gestionali. Su un binario parallelo, rispetto a tale iniziativa, si colloca il d.d.l. 2973 B-ter Senato che reca delega al Governo a emanare

uno o più d.lgs. per adeguare il sistema contabile regionale ai principi e ai criteri direttivi di cui alla legge 94 del 1997.

Una *prima considerazione* a riguardo è per registrare una sostanziale linea di convergenza in ordine a soluzioni di semplificazione e visibilità della struttura di bilancio con positivo effetto anche in termini di maggiore confrontabilità dei dati contabili. Ciò non vale peraltro a disconoscere come, sia le tecniche di impostazione, come pure la stessa metodologia classificatoria adottata nella formazione del bilancio, non siano neutrali rispetto all'indirizzo e al controllo della spesa pubblica. La modificazione delle regole di conformazione dei bilanci sconta perciò le differenziate esigenze regionali su come realizzare percorsi valevoli ad assumere decisioni meditate in ordine alla specificità di proprie politiche di utilizzazione delle risorse per le finalità di sviluppo economico del proprio territorio.

I bilanci regionali, del resto – ed è questo un profilo delicato - a differenza di quanto avviene per lo Stato, recano momenti decisionali di natura contenutistico-sostanziale, senza che ciò possa ritenersi contraddire con l'art. 81 cost. [v. Corte cost. n. 331 del 1988 e n. 26 del 1991]. Di qui, il più pregnante coniugarsi del bilancio regionale e della sua struttura con l'esercizio di compiti e attribuzioni propriamente intestati per costituzione alle autonomie regionali.

Una *seconda considerazione* è per segnalare invece la valenza di alcune regole nuove, rinvenienti dalla legislazione più recente, per quegli effetti che in certo modo sono destinati a coinvolgere anche soggetti esterni al settore statale e le stesse Regioni.

La crescente attenzione all'evoluzione dei flussi di cassa ha dato luogo a misure intese a calmierare gli effetti discorsivi rinvenienti dalle operazioni di tesoreria [v. *retro*, Parte I, par. 2.1]. Vi hanno fatto seguito ulteriori disposizioni introdotte allo scopo, prima, di fissare un limite di fabbisogno per il versante delle autonomie territoriali [art. 48, legge 449/97, collegata alla finanziaria 1998], poi [art. 28, l. 448/98 collegata fin. '99], a imporre un vincolo di riduzione dell'indebitamento netto pari al 0,1% del PIL [v. *retro*, Parte II, Parag. 2.1.].

Di qui l'esigenza di definire, in esito a ciascuna gestione annuale del bilancio, risultati differenziali commisurati in termini di cassa in aggiunta al più tradizionale

risultato di amministrazione. Un'esigenza che in realtà impinge in un ambito riconducibile ad un interesse propriamente regionale; quello di vedere assicurata una strumentazione contabile sufficientemente rappresentativa di fenomeni finanziari che postulano governabilità e visibilità.

In tale nuovo contesto, merita riflessione l'utilità di introdurre nelle rappresentazioni contabili del rendiconto finanziario regionale un ulteriore risultato differenziale in chiave di indebitamento netto, sulla base di una omogenea ricostruzione rinveniente da criteri coerenti con il sistema di contabilità nazionale. Va notato a riguardo come la prospettiva di prossimo superamento del sistema di tesoreria unica, resa ostensiva dalle disposizioni di attuazione della legge 94/97, recate dal d.lgs. 279 del 1997, spostati sul versante regionale il rischio connesso ad una evoluzione dei flussi di cassa non in linea con regole che, tuttora rinvenienti da vincoli definiti a livello centrale, sono progressivamente destinate ad iscriversi entro risoluzioni da assumere annualmente in sede di programmazione finanziaria regionale.

Del resto, va pure ricordato come all'indebitamento netto faccia riferimento il patto di stabilità e crescita [PSC] sottoscritto dall'Italia in sede di partecipazione all'Unione Monetaria e di conseguenza anche il patto di stabilità "interno" [v. art. 28, legge 448/99] non possa che conformarsi al medesimo aggregato. Nell'ambito del quale, l'interesse specifico di ciascun livello di governo è l'individuazione e la controllabilità di come tale valore complessivo venga a ripartirsi in esito alla gestione di ciascun bilancio, ove poi il limitato spazio di autonomia sul fronte delle fiscalità regionale sposta sul controllo della spesa la prospettiva di governabilità del risultato di indebitamento netto da parte delle Regioni.

Perciò, una più ampia rappresentazione di risultati differenziali come effetto anche di interrelazioni di livello sovranazionale.

Nondimeno - ed è una *terza considerazione* - pur nel quadro dell'avviata riflessione sulla contabilità regionale, mantengono tuttora assoluta coerenza le disposizioni recate dalla 335 a tutela degli equilibri di bilancio, le quali, nel loro ricalcare le stesse regole fissate con la 468 del '78 come riformata dalla 362, costituiscono trasposizione applicativa di principi di rango costituzionale.

Così è per i limiti imposti alla spesa finanziabile con mutui; limiti che si giustificano con l'esigenza di tenere l'autorizzazione all'indebitamento entro una definita dimensione di compatibilità economica, misurata sulla razionale evoluzione di quelle entrate proprie, tributarie e/o da compartecipazione a tributi erariali, che per un verso siano svincolati da destinazioni specifiche e la cui previsività pluriennale sia, per altro verso, parametro di congruente misura di copertura. La sostenibilità degli oneri finanziari, connessi con il servizio del debito, è del resto strettamente correlata con il margine riservato alle Regioni in termini di acquisibilità di entrate; con la conseguenza che la limitata percentuale di fiscalità propria e libera da vincoli di uguale misura stringe il margine consentito all'indebitamento.

Limite quantitativo, dunque, per le Regioni [25% delle entrate e non vincolate], a salvaguardare il quale è pure la disposizione che esclude la computabilità dell'IRAP e degli altri nuovi tributi regionali istituiti nel triennio 1998-2000 per la parte vincolata da leggi dello Stato a specifici interventi settoriali [art. 47, comma 6 del provvedimento collegato alla finanziaria 1998]; limite, tuttavia, anche qualitativo, per quanto poi - in coerenza con un principio generalmente valevole in ambito di finanza pubblica - [v. art. 11, comma 5, legge 468/'78, come riformata dalla 362 del '88] - ad essere finanziabili con indebitamento sono esclusivamente spese d'investimento erogabili in capitale [v. art. 10, legge 281/'70].

Resta da chiedersi invece se, a fronte della abolizione dei trasferimenti e della loro sostituzione con entrate proprie [art. 10, d.d.l. n. 3599-AS], mantenga significativa coerenza lo sbarramento segnato dagli "ulteriori" programmi di sviluppo. Invero, il carattere aggiuntivo si spiega con un di finanziamento che fisiologicamente ha poggiato sin qui su trasferimenti di risorse per l'appunto destinate a programmi di sviluppo, rispetto ai quali solo quelli "ulteriori" potevano trovare copertura nel mutuo. Ora, con il venir meno dei trasferimenti statali [att. 10, collegato esterno AS 3599], molto perde di significato l'indicata distinzione mentre rimane salda quella intesa a coniugare il ricorso al credito con le finalità di crescita e di sviluppo legate agli investimenti. Nondimeno, la nuova logica se per un verso postula l'evidenziazione, in sede di costruzione del bilancio, della distinzione fra spese correnti e di investimento per riservare alle prime

una copertura tramite entrate della medesima natura, per altro verso esige di mantenere separata visibilità e autonomia di finanziamento a quelle spese per interventi di interesse nazionale o per calamità nazionali che restano finanziati con assegnazioni vincolate statali [art. 10 d.d.l. collegato esterno] come pure ai programmi finanziati con fondi di provenienza comunitaria.

In altri termini la linea della riforma, nell'espungere vecchie distinzioni per certi aspetti superate, non può mancare di sostituirle con regole nuove ugualmente garanti dell'affidabilità delle coperture e del rispetto dei vincoli di equilibrio.

A tale proposito va pure sottolineato che seppure non manchino nel sistema di finanza e contabilità regionale principi e regole di comune matrice rispetto alla contabilità dello Stato, purtuttavia l'assimilazione Stato-Regioni, quanto a regole di bilancio, soffre più di un'eccezione. Il che trova innanzitutto riscontro nel collegamento che - a differenza di quanto avviene per lo Stato - ogni bilancio regionale conserva con i risultati dell'esercizio precedente i cui saldi attivi e passivi costituiscono, rispettivamente, fonte di entrata o onere da coprire nell'esercizio successivo.

Di qui l'importanza, per il bilancio regionale, di corretta impostazione e gestione dei residui da cui si alimenta la stessa dinamica delle perenzioni e l'esigenza di mantenervi adeguata copertura. Il progetto di riforma della 335 - ed è *la quarta considerazione* - non sembra valutare pienamente l'importanza dell'indicata questione allorché esclude dall'approvazione del Consiglio le previsioni relative ai residui dell'esercizio precedente. In realtà la novità ricalca analoga disposizione recata all'art. 2, comma 4-bis della legge 468 del 1978 come riformulato a seguito della 94 del 1997. Senonché, proprio qui vengono in considerazione i limiti di assimilazione dei due sistemi; ed invero la manovra di bilancio Stato, pur nella scorrevolezza del pluriennale, assume a referenza una legislazione vigente rispetto alla quale le correzioni ad una evoluzione a politiche invariate sono funzionali ai più generali obiettivi di finanza pubblica anche con riguardo al tetto fissato in sede parlamentare per il ricorso al mercato. La finanza delle Regioni trova misura assai più stretta nella formazione degli equilibri proprio perché, se l'indebitamento - anche quello a pareggio - è doppiamente

condizionato per quantità e qualità, anche le obbligazioni e gli impegni assunti in passati esercizi devono trovare copertura nella continuità del circuito di bilancio.

Nondimeno, anche la sollecitazione a meglio riflettere sul perché fra le entrate e le spese di competenza siano riportati avanzo e saldo negativo, sui quali importi gioca, rispettivamente in aumento e in diminuzione, l'ammontare riferito alla mancata stipulazione dei mutui autorizzati nell'esercizio precedente.

La questione, tuttora di attualità, è saper cogliere le ragioni di coerenza fra una disposizione che consente di non addivenire alla contrazione del mutuo e l'altra che impone di tener conto della minore entrata nella ricomposizione dell'equilibrio [art. 22, 5° comma, legge 335 del '76].

In linea generale - ed è l'ultima considerazione - un'autorizzazione al mutuo non seguita nell'esercizio medesimo dalla stipulazione corrispondente non può non riflettersi in senso negativo sulla situazione finale di amministrazione.

Tuttavia resta il problema di stabilire in quali limiti e con quali coerenze sia consentito il ricorso ad una copertura che - in attesa dell'effettiva stipulazione dei mutui - si avvale intanto delle disponibilità di cassa. Questione, questa, che se in qualche modo evoca quel ruolo che per lo Stato ha sin qui svolto la gestione di tesoreria, per altro verso sconta una referenza che non è stata, almeno sino ad oggi, rapportata ad obiettivi di fabbisogno e/o di indebitamento netto annualmente fissati ma si è ricomposta nella interazione di equilibri che includono i risultati, anche di cassa, degli esercizi precedenti. Da questo punto di vista le prospettive di sostanziali cambiamenti di alcune coordinate, fondamentali nel quadro della finanza regionale, inducono una transitorietà a fronte della quale diviene difficile l'individuazione di punti fermi. Resta tuttavia la circostanza, sinora imm modificata, di un sistema - quello della 335 - che include il risultato di cassa nella formazione dell'equilibrio - cui viene perciò assegnata una funzione di copertura; mentre poi è la congruenza e la corretta stima dell'evoluzione dei flussi che restituisce coerenza al margine di una sua utilizzazione. Il che chiama in causa la stessa strumentazione tecnica che dà supporto alle stime, come pure l'organizzazione dei meccanismi procedurali valevoli a sostenere i momenti decisionali nella costruzione, variazione e assestamento del bilancio. Nella capacità tecnica di

sfruttare sino in fondo le possibilità offerte dalla rimodulazione delle leggi di spesa, in coerenza con la priorità di interventi definiti tramite una rigorosa programmazione degli obiettivi, è la congruente fruibilità dei margini offerti dall'evoluzione dei flussi di cassa. Di modo che né vi sia il rischio di innescare meccanismi incrementali di spesa in contrasto con la logica cui si ispira la legge 335, né all'inverso ne possa derivare un freno al proficuo svolgimento dei programmi di sviluppo.

In questo quadro ricostruttivo, attenta considerazione meritano recenti interventi legislativi finalizzati a comprimere la piena fruibilità dei margini di cassa da parte delle Regioni [v. Parte II, parag.]. Il fatto è che senza una analisi accurata sui modi di formazione degli equilibri, scrutinati con riguardo a ogni singolo ente, il meccanismo, seppure possa valere temporaneamente a calmierare i flussi, rischia peraltro di produrre "a posteriori" effetti di scopertura nei bilanci regionali.

4. I bilanci di previsione delle Regioni a statuto ordinario: anni 1996 e 1997

I bilanci delle Regioni degli anni 1996 e 1997 sono costruiti sulla base delle previsioni iniziali e delle variazioni intervenute nell'anno. I dati rinvenienti dai documenti ufficiali trasmessi a questa Corte sono riassunti nelle tabelle allegate alla relazione [Vol. II, ALLEGATI] mentre qui di seguito [TAB 12/reg] se ne dà una sintesi espositiva relativamente ad entrambi gli anni considerati.

L'esame condotto con riferimento a ciascun ente consente un primo riscontro sul modo e sulla coerenza offerta ai vincoli di equilibrio imposti dalla legge 335 del 1976.

Da dire a riguardo che, in tale esame e del resto in quelli dei paragrafi successivi, si è reso necessario rendere omogenei i sistemi di classificazione i criteri codificazione; ciò, al fine di rendere possibile il confronto degli andamenti gestionali riferibili alle diverse realtà territoriali. Il che vale per i contributi sanitari che alcune Regioni registrano al Titolo I, fra le entrate proprie, altre Regioni nel Titolo II unitamente al FSN. Altrettanto è a dirsi per mutui a carico dello Stato per disavanzi pregressi che, ad esempio, la Lombardia iscrive nel Titolo II anziché V; mentre le Marche collocano nel titolo V, anziché in contabilità speciali, le anticipazioni per contributi sanitari.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 12/REG

PREVISIONI INIZIALI E DEFINITIVE ANNI 1996 - 1997 (in milioni)												
REGIONI	ENTRATA/SPESA	1996				1997				STANZ. DEFINITIVO		STANZ. DEFINITIVO
		STANZ. INIZIALE	VARIANZ. +/-	STANZ. DEFINITIVO	STANZ. INIZIALE	VARIANZ. +/-	STANZ. DEFINITIVO	STANZ. INIZIALE	VARIANZ. +/-	STANZ. DEFINITIVO	STANZ. DEFINITIVO	
		Comp. 22	Cassa	Comp. 22	Cassa	Comp. 22	Cassa	Comp. 22	Cassa	Comp. 22	Cassa	
PIEMONTE	Avanzo di amministrazione	2.092.881		1.876.896	15.762	1.876.896	15.762	1.876.896	15.762	1.876.896	15.762	
	Fondo cassa eserc. prec.	398	15.364	21.525.809	25.472.120	21.525.809	25.472.120	21.525.809	25.472.120	21.525.809	25.472.120	
	Totale titoli	18.322.889	23.190.153	2.281.967	2.281.967	2.281.967	2.281.967	2.281.967	2.281.967	2.281.967	2.281.967	
	TOTALE ENTRATA	20.415.770	23.190.153	2.281.967	2.281.967	2.281.967	2.281.967	2.281.967	2.281.967	2.281.967	2.281.967	
	Saldo negativo	20.415.770	23.190.153	2.281.967	2.281.967	2.281.967	2.281.967	2.281.967	2.281.967	2.281.967	2.281.967	
LOMBARDIA	Totale titoli	20.415.770	23.190.153	2.281.967	2.281.967	2.281.967	2.281.967	2.281.967	2.281.967	2.281.967	2.281.967	
	TOTALE SPESA	20.415.770	23.190.153	2.281.967	2.281.967	2.281.967	2.281.967	2.281.967	2.281.967	2.281.967	2.281.967	
	Avanzo di amministrazione	66.584	0	66.584	165.386	66.584	165.386	66.584	165.386	66.584	165.386	
	Fondo cassa eserc. prec. (*)	51.324.440	67.240.211	2.627.302	2.627.302	2.627.302	2.627.302	2.627.302	2.627.302	2.627.302	2.627.302	
	Totale titoli	51.324.440	67.240.211	2.627.302	2.627.302	2.627.302	2.627.302	2.627.302	2.627.302	2.627.302	2.627.302	
VENETO	TOTALE ENTRATA	51.324.440	67.240.211	2.627.302	2.627.302	2.627.302	2.627.302	2.627.302	2.627.302	2.627.302	2.627.302	
	Saldo negativo	51.324.440	67.240.211	2.627.302	2.627.302	2.627.302	2.627.302	2.627.302	2.627.302	2.627.302	2.627.302	
	Totale titoli	51.324.440	67.240.211	2.627.302	2.627.302	2.627.302	2.627.302	2.627.302	2.627.302	2.627.302	2.627.302	
	TOTALE SPESA	51.324.440	67.240.211	2.627.302	2.627.302	2.627.302	2.627.302	2.627.302	2.627.302	2.627.302	2.627.302	
	Avanzo di amministrazione	1.682.445	1.000	1.482.737	44.629	1.482.737	44.629	1.482.737	44.629	1.482.737	44.629	
LIGURIA	Fondo cassa eserc. prec.	34.707.059	37.064.231	2.470.426	2.470.426	2.470.426	2.470.426	2.470.426	2.470.426	2.470.426	2.470.426	
	Totale titoli	34.707.059	37.064.231	2.470.426	2.470.426	2.470.426	2.470.426	2.470.426	2.470.426	2.470.426	2.470.426	
	TOTALE ENTRATA	34.707.059	37.064.231	2.470.426	2.470.426	2.470.426	2.470.426	2.470.426	2.470.426	2.470.426	2.470.426	
	Saldo negativo	34.707.059	37.064.231	2.470.426	2.470.426	2.470.426	2.470.426	2.470.426	2.470.426	2.470.426	2.470.426	
	Totale titoli	34.707.059	37.064.231	2.470.426	2.470.426	2.470.426	2.470.426	2.470.426	2.470.426	2.470.426	2.470.426	
E. ROMAGNA	TOTALE SPESA	34.707.059	37.064.231	2.470.426	2.470.426	2.470.426	2.470.426	2.470.426	2.470.426	2.470.426	2.470.426	
	Avanzo di amministrazione	351.034	351.034	138.620	138.620	138.620	138.620	138.620	138.620	138.620	138.620	
	Fondo cassa eserc. prec.	14.660.611	16.460.621	953.886	953.886	953.886	953.886	953.886	953.886	953.886	953.886	
	Totale titoli	14.660.611	16.460.621	953.886	953.886	953.886	953.886	953.886	953.886	953.886	953.886	
	TOTALE ENTRATA	14.660.611	16.460.621	953.886	953.886	953.886	953.886	953.886	953.886	953.886	953.886	
E. ROMAGNA	Saldo negativo	14.660.611	16.460.621	953.886	953.886	953.886	953.886	953.886	953.886	953.886	953.886	
	Totale titoli	14.660.611	16.460.621	953.886	953.886	953.886	953.886	953.886	953.886	953.886	953.886	
	TOTALE SPESA	14.660.611	16.460.621	953.886	953.886	953.886	953.886	953.886	953.886	953.886	953.886	
	Avanzo di amministrazione	1.011.297	1.092	1.011.297	1.092	1.011.297	1.092	1.011.297	1.092	1.011.297	1.092	
	Fondo cassa eserc. prec.	33.384.716	34.323.345	1.199.294	1.199.294	1.199.294	1.199.294	1.199.294	1.199.294	1.199.294	1.199.294	
E. ROMAGNA	Totale titoli	33.384.716	34.323.345	1.199.294	1.199.294	1.199.294	1.199.294	1.199.294	1.199.294	1.199.294	1.199.294	
	TOTALE ENTRATA	33.384.716	34.323.345	1.199.294	1.199.294	1.199.294	1.199.294	1.199.294	1.199.294	1.199.294	1.199.294	
	Saldo negativo	33.384.716	34.323.345	1.199.294	1.199.294	1.199.294	1.199.294	1.199.294	1.199.294	1.199.294	1.199.294	
	Totale titoli	33.384.716	34.323.345	1.199.294	1.199.294	1.199.294	1.199.294	1.199.294	1.199.294	1.199.294	1.199.294	
	TOTALE SPESA	33.384.716	34.323.345	1.199.294	1.199.294	1.199.294	1.199.294	1.199.294	1.199.294	1.199.294	1.199.294	

(*) Si tratta di economie dell'esercizio precedente che non risultano negli stanziamenti definitivi del rendiconto

segue ->

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

segue TAB 12/REG

PREVISIONI INIZIALI E DEFINITIVE ANNI 1996 - 1997 (in milioni)												
REGIONI	ENTRATA/SPESA	1996				1997				VARIANZA +/-		
		STANZ. INIZIALE	STANZ. DEFINITIVO	STANZ. INIZIALE	STANZ. DEFINITIVO	STANZ. INIZIALE	STANZ. DEFINITIVO	STANZ. INIZIALE	STANZ. DEFINITIVO	Comp. in	Cassa	STANZ. DEFINITIVO
TOSCANA	Avanzo di amministrazione	Comp. in	Cassa	Comp. in	Cassa	Comp. in	Cassa	Comp. in	Cassa	Comp. in	Cassa	Comp. in
	Fondo cassa esec. prec.	865.000	50.000	91.817	73.049	956.817	123.049	788.569	30.000	73.868	35.945	862.437
	Totale titoli	27.588.108	30.233.108	2.112.383	2.014.192	29.700.491	32.247.300	29.342.132	31.603.988	3.031.111	4.788.388	32.373.243
	TOTALE ENTRATA	28.453.108	30.283.108	2.204.200	2.087.241	30.657.308	32.370.349	30.130.701	31.633.988	3.104.979	4.824.333	33.235.680
	Saldo negativo	28.453.108	30.283.108	2.204.200	2.087.241	30.657.308	32.370.349	30.130.701	31.633.988	3.104.979	4.824.333	33.235.680
UMBRIA	Totale sezioni	28.453.108	30.283.108	2.204.200	2.087.241	30.657.308	32.370.349	30.130.701	31.633.988	3.104.979	4.824.333	33.235.680
	TOTALE SPESA	28.453.108	30.283.108	2.204.200	2.087.241	30.657.308	32.370.349	30.130.701	31.633.988	3.104.979	4.824.333	33.235.680
	Avanzo di amministrazione	509.427		0		509.427		468.759		93.899		562.658
	Fondo cassa esec. prec.	6.334.888	7.062.689	243.915	254.565	6.578.803	7.317.254	6.266.291	6.869.942	649.731	671.273	6.916.022
	Totale titoli	6.844.315	7.062.689	243.915	254.565	7.092.718	7.317.254	6.735.050	6.900.693	743.830	671.273	7.478.660
MARCHE	TOTALE ENTRATA	87.260	7.062.689	34.143	285.317	121.403	7.348.005	121.403	6.900.693	37.612	660.695	7.322.722
	Saldo negativo	6.757.057	7.062.689	265.888	285.317	7.022.945	7.348.005	6.309.101	6.900.693	1.013.621	660.695	7.322.722
	Totale sezioni	6.844.315	7.062.689	243.915	254.565	7.092.718	7.317.254	6.735.050	6.900.693	743.830	671.273	7.478.660
	TOTALE SPESA	6.844.315	7.062.689	243.915	254.565	7.092.718	7.317.254	6.735.050	6.900.693	743.830	671.273	7.478.660
	Avanzo di amministrazione	495.224		355.994		851.218		1.274.281		44.527		1.318.808
LAZIO	Fondo cassa esec. prec.	12.190.719	13.114.558	3.392.954	3.279.242	15.583.673	16.393.800	10.600.140	11.880.318	3.541.988	3.289.362	14.142.128
	Totale titoli	12.685.943	13.767.558	3.748.948	3.402.346	16.434.891	17.169.904	11.874.421	12.344.472	3.586.315	3.417.314	15.460.936
	TOTALE ENTRATA	463.672	13.753.483	4.212.619	3.384.494	16.434.891	17.137.977	11.874.421	12.241.348	3.558.191	3.423.401	15.432.612
	Saldo negativo	12.222.272	13.753.483	4.212.619	3.384.494	16.434.891	17.137.977	11.874.421	12.241.348	3.558.191	3.423.401	15.432.612
	TOTALE SPESA	12.222.272	13.753.483	4.212.619	3.384.494	16.434.891	17.137.977	11.874.421	12.241.348	3.558.191	3.423.401	15.432.612
MOLISE	Avanzo di amministrazione	1.685.910		199.327		1.885.237		2.014.531		330.295		2.344.826
	Fondo cassa esec. prec.	27.446.340	28.846.998	1.674.884	1.991.079	29.121.224	30.838.077	28.214.185	30.395.439	2.840.243	2.850.941	31.054.428
	Totale titoli	29.132.250	30.936.742	1.874.211	1.871.667	31.006.461	32.808.411	30.228.716	33.462.436	3.176.338	2.781.926	33.389.254
	TOTALE ENTRATA	530.969	30.936.742	1.475.756	1.871.667	2.006.725	32.808.411	958.637	33.462.436	969.014	0	33.389.254
	Saldo negativo	28.601.280	30.936.742	398.446	1.871.667	28.999.726	32.808.411	29.270.079	33.462.436	2.201.524	2.781.926	33.389.254
MOLISE	Totale sezioni	29.132.250	30.936.742	1.874.211	1.871.667	31.006.461	32.808.411	30.228.716	33.462.436	3.176.338	2.781.926	33.389.254
	TOTALE SPESA	432.836	30.936.742	1.475.756	1.871.667	2.006.725	32.808.411	958.637	33.462.436	969.014	0	33.389.254
	Avanzo di amministrazione	432.836		3.667		436.503		451.985		5		451.990
	Fondo cassa esec. prec.	2.691.034	4.031.523	77.819	76.892	2.768.853	4.108.415	2.477.054	3.941.813	123.179	123.084	2.600.233
	Totale titoli	3.125.870	4.044.618	81.486	76.892	3.205.356	4.121.510	2.929.039	3.970.963	123.184	123.084	3.052.223
MOLISE	TOTALE ENTRATA	3.125.870	4.044.618	81.486	76.892	3.205.356	4.121.510	2.929.039	3.970.963	123.184	123.084	3.052.223
	Saldo negativo	3.125.870	4.044.618	81.486	76.892	3.205.356	4.121.510	2.929.039	3.970.963	123.184	123.084	3.052.223
	Totale sezioni	3.125.870	4.044.618	81.486	76.892	3.205.356	4.121.510	2.929.039	3.970.963	123.184	123.084	3.052.223
	TOTALE SPESA	3.125.870	4.044.618	81.486	76.892	3.205.356	4.121.510	2.929.039	3.970.963	123.184	123.084	3.052.223
	TOTALE SPESA	3.125.870	4.044.618	81.486	76.892	3.205.356	4.121.510	2.929.039	3.970.963	123.184	123.084	3.052.223

segue =>

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

segue TAB 12/REG

PREVISIONI INIZIALI E DEFINITIVE ANNI 1996 - 1997 (in milioni)												
REGIONI	ENTRATA/SPESA	1996				1997				STANZ. DEFINITIVO		
		STANZ. INIZIALE	VARIAZ. +/-	STANZ. DEFINITIVO	STANZ. INIZIALE	VARIAZ. +/-	STANZ. DEFINITIVO	STANZ. INIZIALE	VARIAZ. +/-	STANZ. DEFINITIVO	STANZ. INIZIALE	STANZ. DEFINITIVO
		Comp.zza	Cassa	Comp.zza	Cassa	Comp.zza	Cassa	Comp.zza	Cassa	Comp.zza	Cassa	Cassa
ABRUZZO	Avanzo di amministrazione	1.230.502	0	1.230.502	40.000	1.230.502	40.000	1.132.251	-390.027	742.224	32.550	32.550
	Fondo cassa eserc. prec.	6.272.304	740.675	7.012.979	9.494.921	7.012.979	9.494.921	6.703.100	544.274	7.247.374	9.550.799	9.550.799
	Totale titoli	7.502.808	740.675	8.243.483	9.534.921	8.243.483	9.534.921	7.835.351	734.247	8.569.598	9.543.349	9.543.349
	Saldo negativo	0	98.584	98.584	9.534.921	98.584	9.534.921	0	0	0	0	0
	TOTALE SPESA	7.502.808	8.243.483	8.243.483	9.534.921	8.243.483	9.534.921	7.835.351	734.247	8.569.598	9.543.349	9.543.349
CAMPANIA (**)	Avanzo di amministrazione	3.360.510	150.188	3.510.698	4.821.637	3.510.698	4.821.637	3.510.698	188.258	3.698.956	9.583.349	9.583.349
	Fondo cassa eserc. prec.	14.131.705	1.764.792	15.896.497	19.477.981	15.896.497	19.477.981	14.131.705	1.764.792	15.896.497	19.477.981	19.477.981
	Totale titoli	17.492.215	1.914.980	19.407.195	24.399.618	19.407.195	24.399.618	17.492.215	1.914.980	21.394.693	29.061.330	29.061.330
	Saldo negativo	0	1.284.151	1.284.151	24.399.618	1.284.151	24.399.618	0	0	0	0	0
	TOTALE SPESA	17.492.215	3.199.131	20.691.346	48.819.236	20.691.346	48.819.236	17.492.215	3.199.131	21.394.693	29.061.330	29.061.330
PUGLIA (**)	Avanzo di amministrazione	25.920	571.739	597.659	687.952	597.659	687.952	25.920	571.739	597.659	687.952	687.952
	Fondo cassa eserc. prec.	39.190.170	1.858.316	41.048.486	46.718.786	41.048.486	46.718.786	39.190.170	1.858.316	41.048.486	46.718.786	46.718.786
	Totale titoli	41.710.090	2.430.055	44.140.145	47.406.738	44.140.145	47.406.738	41.710.090	2.430.055	42.638.141	47.406.738	47.406.738
	Saldo negativo	0	0	0	403.000	0	403.000	0	0	0	403.000	403.000
	TOTALE SPESA	41.710.090	2.430.055	44.140.145	47.406.738	44.140.145	47.406.738	41.710.090	2.430.055	42.638.141	47.406.738	47.406.738
BASILICATA	Avanzo di amministrazione	422.471	180.963	603.434	2.291	603.434	2.291	369.523	340.724	710.247	135	135
	Fondo cassa eserc. prec.	4.249.347	441.521	4.690.868	4.919.648	4.690.868	4.919.648	4.249.347	441.521	4.690.868	4.919.648	4.919.648
	Totale titoli	4.671.818	622.484	5.294.302	4.921.939	5.294.302	4.921.939	4.671.818	622.484	5.294.302	4.921.939	4.921.939
	Saldo negativo	0	0	0	4.921.939	0	4.921.939	0	0	0	4.921.939	4.921.939
	TOTALE SPESA	4.671.818	622.484	5.294.302	4.921.939	5.294.302	4.921.939	4.671.818	622.484	5.294.302	4.921.939	4.921.939
CALABRIA	Avanzo di amministrazione	4.675.628	0	4.675.628	54.520	4.675.628	54.520	4.675.628	54.520	5.220.148	54.520	54.520
	Fondo cassa eserc. prec.	12.367.927	606.202	12.974.129	18.735.261	12.974.129	18.735.261	12.367.927	606.202	12.974.129	18.735.261	18.735.261
	Totale titoli	17.043.555	606.202	17.649.757	18.789.781	17.649.757	18.789.781	17.043.555	606.202	17.649.757	18.789.781	18.789.781
	Saldo negativo	0	0	0	18.789.781	0	18.789.781	0	0	0	18.789.781	18.789.781
	TOTALE SPESA	17.043.555	606.202	17.649.757	18.789.781	17.649.757	18.789.781	17.043.555	606.202	17.649.757	18.789.781	18.789.781

Fonte: bilanci di previsione e rendiconti anni 1996 - 1997

(**) dati non disponibili per il 1997

Il modo attraverso il quale le Regioni assicurano l'equilibrio di bilancio va scrutinato per entrambi gli anni, sia in termini di competenza, sia con riguardo alla cassa.

Quanto a questa, il rispetto dell'art. 4, legge 335 del 1976, si traduce nell'autorizzazione iniziale di un ammontare di pagamenti corrispondente alle previste riscossioni; fra le quali figura a preventivo il fondo di cassa cui va riservata diversa considerazione a seconda che siano o no contabilizzati in bilancio e registrati a rendiconto i movimenti di cassa con la tesoreria dello Stato. A tal proposito va osservato che mentre la maggior parte delle Regioni iscrive in entrata e uscita gli incassi e i prelievi sui conti correnti intrattenuti con la tesoreria, non mancano casi di totale assenza di registrazione contabile in relazione ai predetti movimenti di cassa. Il che si risolve nel differente sistema seguito per il calcolo del saldo di cassa e perciò dell'avanzo di amministrazione e di cui si ha esplicita conferma nei dati riportati nella precedente tabella 9/reg ove in un caso o nell'altro figurano, quali saldi a pareggio, le disponibilità liquide esistenti presso il proprio tesoriere o invece le ben superiori somme esistenti presso la tesoreria dello Stato. Due sistemi diversi corrispondenti a convenzioni contabili entrambe lecite ma che tuttavia non portano a risultati perfettamente omogenei se non altro per la differente scansione temporale di alcune registrazioni contabili.

Fra i casi da segnalare a riguardo è quello della Regione Marche che include a copertura il totale delle disponibilità liquide, sia esistenti sulle proprie contabilità di tesoreria dello Stato, sia in possesso del proprio tesoriere [996 mld + 20 = 1.016 miliardi nel '95; 764 mld + 12 mld = 776 miliardi nel 1996]. In coerenza, e specularmente, i movimenti di cassa non figurano nell'articolazione di formazione dei residui attivi. Analogo il sistema seguito da Lazio e Campania.

L'avviso di questa Corte è nel senso dell'armonizzazione di tali metodi di contabilizzazione, ove poi è solo la puntuale registrazione contabile, nella compiuta articolazione previsiva e di risultato gestionale, a rendere possibili verifiche e controllo sulla base delle contabilità regionali; diversamente, occorrendo accedere ai dati in possesso della Ragioneria generale dello Stato. La salvaguardia dell'autonomia informativa suggerisce di adottare da parte di tutte le Regioni sistemi compiuti di

registrazione dei movimenti di cassa, sulla base del collegamento con il dato di competenza e la corretta determinazione dei residui attivi e passivi. In tal modo il fondo di cassa sarà quello corrispondente alle disponibilità liquide esistenti presso il tesoriere regionale e i risultati delle gestioni - anche con riguardo ai movimenti di cassa - potranno desumersi direttamente dai rendiconti. Consiglio regionale e Giunta riprenderebbero così la piena disponibilità dei dati informativi relativi alla situazione finanziaria della Regione.

Non meno complesso è il discorso relativo all'equilibrio del bilancio di competenza, per quanto a garantirne la corretta costruzione è anche il rispetto delle regole che presiedono l'autorizzazione all'indebitamento. Il quale, nell'offrire copertura alla spesa in deficit, esige che essa sia esclusivamente destinata ad ulteriori programmi di sviluppo [artt. 4 e 22 della legge 335 del 1976 e art. 10 della legge 281 del 1970]. Tant'è che gli impegni per funzioni normali possono essere autorizzati solo entro il limite previsionale delle entrate nette da mutui e da fondi statali vincolati a spese di sviluppo [art. legge 335 del 1976].

Nell'ottica della legislazione contabile regionale, la manovra di bilancio assume perciò il significato di una globale ricomposizione dell'equilibrio, nel cui ambito trova coerenza la stessa procedura di autorizzazione al mutuo. La quale, non in relazione a singole leggi di intervento in conto capitale può essere concessa, ma per far fronte ad esigenze di copertura da offrire globalmente ad ulteriori programmi di investimento, oltre quelli già finanziati con trasferimenti statali e rispetto ai quali siano altresì insufficienti le risorse proprie regionali.

Sulla base di queste premesse e con riferimento ai dati riportati nella suesposta tabella [TAB 9/reg] particolare menzione meritano le situazioni riferibili a: Lombardia, Lazio, Campania e Puglia.

A riguardo della *Lombardia* va osservato come le previsioni definitive di competenza e cassa per gli anni 1996 e 1997 non risultino rispettose della regola del pareggio, con entrate inferiori alle previsioni di spesa. La Corte ha già avuto modo di segnalare tale anomala situazione contabile verificatasi anche in anni precedenti a quelli in questione, osservando che i consistenti scarti di competenza corrispondono

sostanzialmente all'importo dell'avanzo contabile di amministrazione che in sede di assestamento viene prosciugato dalla reiscrizione di economie vincolate non appostate a preventivo e perciò rimaste prive di copertura, utilizzata invece per il finanziamento di funzioni normali non vincolate. Lo sbilancio che in tal modo viene a determinarsi esige di fare chiarezza sul punto restituendo alle registrazioni contabili sufficiente rappresentatività della situazione reale.

Anche la Regione *Puglia* espone nel 1996 e 1997 uno squilibrio nella costruzione del bilancio.

Il che, con particolare riguardo all'ultimo dei due anni si è tradotto in un aggravio delle difficoltà già esistenti nel processo di risanamento avviato nel 1994 sulla base di un mutuo di ingente importo concesso dalla Cassa dd.pp. per 1.203 miliardi da erogare in tre *tranche* e con garanzia per il pagamento degli oneri consistente nella previa decurtazione di quota parte del fondo comune spettante e poi di corrispondente importo dell'accisa sulla benzina. Inoltre 2.200 miliardi [v. relazione di accompagnamento al rendiconto 1996] per una linea di credito concessa da un *pool* di banche in relazione alla ricontrattazione di situazioni debitorie pregresse.

A fronte di tale gravissima situazione debitoria, a riguardo della quale si fa rinvio a quanto già riferito nella relazione sulla finanza regionale anni 1990-1994 [SS.RR. 12.1.1996 n. 1/96], restano ulteriori situazioni pregresse tuttora prive di copertura e non incluse nella costruzione degli equilibri di bilancio 1997. Si tratta di circa 1.300 miliardi fra cui figurano: 470 miliardi di "carte contabili", cioè pagamenti privi di mandati, effettuati a seguito di procedure giudiziarie [379 mld] o per ordine diretto della Regione [91 mld]; circa 500 miliardi per disavanzi pregressi usl a carico del bilancio regionale; quasi 100 miliardi [98,4 mld] per fidejussioni ex ERSAP, di cui 58 miliardi relativi a società in difficoltà finanziarie; circa 200 miliardi di contenziosi legali da definire [58 mld relativi al personale; 67 mld per indennità compensativa in agricoltura anni 83-93; 80 mld pretesi da enti gestori la formazione professionale]. Ad aggravare la situazione contribuisce poi la gestione degli anni 1997 e 1998 delle aziende sanitarie ove si registra un disavanzo pari, per ciascuno dei due anni, a 420 miliardi e già stimato in 400 miliardi per il 1998. Agli indicati debiti extra-bilancio occorre innanzitutto

restituire regolare contabilizzazione riportando le relative poste in bilancio, per offrire trasparenza alla situazione finanziaria della Regione altrimenti offuscata da partite ingenti di un "sommerso" che alimenta tuttavia ulteriori oneri per interessi e costi aggiuntivi per il protrarsi di situazioni in sofferenza.

Come già avvisato nella relazione sulla finanza regionale dello scorso anno [SS.RR. Del. 24.3.1998 n. 22], la scelta di offrire priorità e maggiore spessore a competenza e responsabilità nella tenuta delle contabilità, nonché nelle attività di redazione e predisposizione di bilanci e dei rendiconti, può essere un segnale di seria volontà politica rivolta a dar vita ad una sana finanza e ad una buona amministrazione.

Sotto altro aspetto è anche da considerare come risultano ancora elevate per la Regione Puglia le disponibilità esistenti presso la tesoreria generale nonostante le riduzioni originate dalle restrizioni dei pagamenti dal bilancio dello Stato a fronte del superamento dei limiti di giacenza previsti [art. 1, co. 144, l. 662 del 1996]; a fine '96 ammontavano a 3.793 miliardi e denunciavano importi assai superiori a confronto con altre realtà territoriali. L'anno 1997 segna una riduzione percentuale del 48,64% con una diminuzione di 1.846 miliardi nelle disponibilità liquide ed una giacenza complessiva di fine anno tuttavia ancora assai elevata pari a 1.949 miliardi.

Analoga la questione della liquidità di cassa della *Campania*. L'equilibrio di bilancio dell'anno '96 include infatti in entrata 4.821 miliardi di fondo cassa. In realtà le giacenze ascendono a fine '95 ad un importo superiore [5.864 mld] e su di esse l'esigenza è di una trasparente ricostruzione delle cause di formazione. Da notare che a fine '96 il livello delle giacenze risulta pari a 5.404 miliardi che, solo a seguito delle restrizioni di cassa operate con la manovra per il '97, la Regione diminuisce di 1.758 miliardi, percentualmente pari ad una flessione del 32,53%.

Quanto alla Regione *Lazio*, i suesposti dati unicamente alle analisi sulle gestioni '96 e '97 consentono di riscontrare, a differenza dello scorso anno, l'esatta appostazione negli stanziamenti definitivi del saldo negativo, pari a 1.928 miliardi a fronte di mutui per investimenti non stipulati nel '96 per importo sostanzialmente corrispondente.

Per l'anno 1997 il Lazio prevedeva inizialmente sul titolo V [accensione di prestiti] entrate da mutui per 4.021 miliardi [v. Volume II, ALLEGATI] aumentate in

assestamento di 1.065 miliardi con una previsione definitiva di 5.087 miliardi [7.027 mld nel '96]; a fronte dei quali i risultati di consuntivo registrano stipulazioni e perciò riscossioni di soli 1.870 miliardi. Da dire che dei 5.000 e più miliardi di mutui autorizzati, 1.306 risultano finalizzati ad investimenti e 1.560 a copertura del saldo finanziario. Quasi tutti gli altri, per 2.140 miliardi, vanno riferiti al ripiano dei disavanzi pregressi nella gestione dell'assistenza sanitaria anni 1991-1995, tuttavia stipulati solo per 1.610 miliardi con oneri a carico del bilancio dello Stato. Quanto ai mutui per investimenti [1.306 mld], solo 250 miliardi [163 per investimenti nel trasporto pubblico locale e 300 per investimenti vari] sono stati accertati e riscossi tramite emissione di titoli pubblici, rimborsabili l'anno successivo, in attesa di procedere ad un prestito obbligazionario sulla base di quanto previsto dalle deliberazioni 21 novembre 1997 n. 7389 e 6 dicembre 1997 n. 8138.

Ciò posto qualche considerazione va fatta per notare come i mutui con oneri a carico del bilancio regionale - al netto di quelli a ripiano disavanzi pregressi in sanità - nelle previsioni definitive '97 siano pari a 2.866 miliardi. Il che ha comportato un'ulteriore crescita degli oneri di ammortamento, stanziati in via definitiva in 399 miliardi [346 mld nel '96; 237 mld nel '95] i quali, rispetto al totale del Titolo I al netto delle entrate tributarie vincolate, raggiungono il livello del 24,2%; percentuale che resta entro il limite quantitativo previsto all'art. 22 della legge 335 del 1976, ma con assai poco margine ulteriore.

Al pari dello scorso anno va poi osservato come continui a ripetersi a tutto il '97 il fenomeno dei sequestri di fondi regionali eseguiti a seguito di sentenze pretorili in relazione a somme dovute a creditori della Regione Lazio; l'importo, per l'anno '97, è di 23 miliardi e ha trovato anomala collocazione nel rendiconto finanziario in sede di riepilogo. L'avviso della Corte è di dare corretta sistemazione contabile a tale partita evitandone soprattutto il riproporsi nelle future gestioni.

A differenza di quanto osservato nella passata relazione a riguardo della gestione 1995, risulta invece sostanzialmente corretta negli anni 1996 e 1997 l'appostazione definitiva del fondo di cassa. Da dire a riguardo che il Lazio è una delle Regioni che non espone in bilancio la movimentazione dei flussi di cassa relativa ai conti correnti

intrattenuti con la tesoreria generale dello Stato. I dati ufficiali relativi alle disponibilità liquide esistenti su tali conti registrano per il Lazio giacenze di cassa presso la tesoreria dello Stato complessivamente pari a 1.920 miliardi a fine '95 e a 2.906 miliardi a fine '96; importi, questi, sostanzialmente corrispondenti alla cifra poi stanziata in via definitiva nelle previsioni di bilancio '96 e '97. Va anche osservato come, a fine '97, le disponibilità liquide della Regione siano ridotte di 1.607 miliardi rispetto all'anno precedente per effetto delle restrizioni di cassa introdotte con la legge 662 del '96, con una flessione percentualmente pari al 44,7%.

5. La manovrabilità dei bilanci regionali con riguardo alla composizione e agli andamenti delle entrate e delle spese

La corretta impostazione delle stime previsionali ed il puntuale aggiornamento in relazione agli andamenti delle entrate e delle spese è al contempo garanzia della tenuta degli equilibri di bilancio e del loro coniugarsi con un efficiente perseguimento delle opportunità di sviluppo.

Il bilanciamento fra queste due esigenze diviene cruciale nell'attuale congiuntura di restrizione e contenimento delle risorse destinate al settore pubblico. La valorizzazione dei risultati in chiave di crescita per l'occupazione sconta la priorità di non esporre i propri bilanci a travalicamenti difficilmente riassorbibili; la scommessa è allora nel recupero di spazi di manovrabilità nei propri bilanci condizionata tuttavia, sul versante dell'entrata, da una regolamentazione definita a livello di legislazione nazionale e da una limitata potenzialità operativa riservata allo sforzo fiscale delle Regioni. Quanto al versante della spesa, c'è da chiedersi quanto sia realistico l'obiettivo di recupero con riguardo ad erogazioni di natura corrente, ove è la sanità a rappresentare larga parte nella relativa composizione.

Di qui, l'interesse per una analisi volta a dare evidenza: i) ai caratteri strutturali di entrate e spese; ii) all'autonoma disponibilità e alla prevedibile riproducibilità delle entrate; iii) al carattere più o meno vincolato di entrate e spese; per trarne elementi di valutazione in ordine alla costruzione dei bilanci e alla loro gestione, nonché per le

ulteriori considerazioni desumibili dall'evoluzione dei *trends* riferiti al quinquennio 1993-1997.

6. Considerazioni sulla gestione e sugli andamenti delle entrate

Il sistema di finanziamento regionale è stato sinora caratterizzato dai seguenti fondamentali aspetti: i) prevalenza delle entrate a destinazione vincolata; ii) modesta percentuale riservata a margini di fiscalità discrezionali e manovrabili; iii) incertezza sull'ammontare complessivo delle entrate specie con riguardo ad un arco pluriennale. A mutare sostanzialmente il descritto quadro, non sono valse le novità introdotte con il collegato alla finanziaria per il '96 [v. Parte II, par. 2.1.] mentre, quanto agli anni 1998 e seguenti, la riforma tributaria del 1997 [d.lgs 446/97] e l'introduzione dell'IRAP ha lasciato tuttavia irrisolte le suindicate criticità.

Così è per il grado incertezza e, perciò, di difficile previsività nella costruzione degli equilibri dei bilanci regionali messi continuamente in tensione dalle reiterate modifiche di disciplina apportate in sede di manovre annuali, specie a partire dal 1996. Ulteriori elementi valgono altresì a smentire un serio percorso a favore di autonomia fiscale delle Regioni a statuto ordinario, valevole ad accrescerne la responsabilizzazione sul fronte del prelievo e su quello della spesa. Ed invero, l'imposta regionale sulle attività produttive - a stare alla sua disciplina transitoria - non ha offerto spazio alla libertà di aliquota delle Regioni, che ne disporranno semmai solo a partire dal 2000. Altresì confermato, se non aggravato, il carattere vincolato della finanza regionale costretta a destinare il 90% del gettito IRAP e lo 0,5% dell'IRPEF al mantenimento di livelli di assistenza sanitaria, neppure decisi autonomamente ma rimessi alle decisioni del livello centrale.

La preponderante percentuale di risorse a destinazione vincolata, coniugatasi al reiterarsi di manovre annuali di finanza pubblica ispirate a livello nazionale ad obiettivi di forte contenimento, ha determinato un progressivo restringimento dei margini di manovrabilità dei bilanci regionali. Ciò in concomitanza ad un processo di decentramento di competenze che, avviato con le deleghe recate dalla legge 59/97, esige nell'attuazione dei d.lgs. una complessa valutazione in ordine alle risorse

necessarie a gestire così ampio dilatarsi di competenze. Mentre, per altro verso, l'adesione del comparto regionale agli obiettivi disegnati con il patto sociale reca un scommessa forte alla volta di una più intensa politica per lo sviluppo e l'occupazione.

Nella valutazione degli effetti economici delle politiche, siano quelle sulle entrate o quelle sulle spese, l'interazione dei fenomeni gioca un ruolo fondamentale.

Quanto alle entrate, l'interesse è per una ricostruzione in grado di ricostruirne le principali caratteristiche strutturali e la relativa composizione con particolare riguardo a quelle libere e a quelle vincolate, con separata analisi per quelle proprie e quelle trasferite, nonché attenzione speciale a quelle derivanti dall'assunzione di mutui.

In particolare, l'evoluzione dei *trends* riscontrati dai rendiconti regionali offrono visualizzazione delle risorse affluite al comparto nell'arco del quinquennio 1993-1997 e dello scarto annuale sofferto dalle singole realtà territoriali.

Scopo di tali analisi è di fare maggiore chiarezza nei rapporti di reciproca interdipendenza fra politiche nazionali e regionali, laddove gli effetti, riconducibili all'una, all'altra o ad entrambe, possano meglio ricollegarsi con le cause che li hanno originati.

6.1. Segue: gli anni 1997 e 1998 [ARIET - Accisa benzina - IRAP]

I mutamenti intervenuti nella disciplina delle entrate di spettanza regionale, con l'eliminazione del fondo comune ex art. 8, legge 281 del 1970 e del fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo di cui all'art. 9, legge 281/70 nonché di un complesso di altri trasferimenti, ha innescato un processo di reiterate sostituzioni compensative, fra le quali primeggia, con riguardo agli anni 1996 e 1997, la previsione della compartecipazione delle Regioni a statuto ordinario al gettito dell'accisa sulle benzine per autotrazione, coniugatasi ad un fondo perequativo ben presto ridotto di importo e poi abolito [v. Parte II parag. 2].

Il mutamento di regime attinente alla entrate regionali, seppure abbia avviato un meccanismo di ridefinizione nei titoli di entrata valevole a ritagliare ulteriori spazi al versante delle entrate proprie delle Regioni, ha peraltro prodotto nel 1997 un decremento di entrate rispetto al 1996.

L'indicata considerazione trova conferma nella seguente tabella ove sono riportati i dati riferiti ai trasferimenti dal bilancio dello Stato alle Regioni a statuto ordinario, al netto di fondo sanitario nazionale e contributi sanitari.

TAB 13/REG

TRASFERIMENTI DALLO STATO ALLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO PER ORIGINE DI FINANZIAMENTO - PAGAMENTI (complessivi) ANNI 1996 E 1997 (in miliardi)				
--	--	--	--	--

Tipologia di finanziamento	1996	1997	Differenza Val. ass.	1996/1997 %
- fondo comune	0	0	0	0
- fondo programmi regionali sviluppo	977	72	- 905	- 92,6
- fondo nazionale trasporti	1.038	454	- 584	- 56,3
- altre assegnazioni	3.140	1.190	- 1.950	- 62,1
TOTALE TRASFERIMENTI	5.155	1.716	- 3.439	- 66,7
ENTRATE REGIONALI IN SOSTITUZIONE TRASF. SOPPRESSI	11.939	12.465	+ 526	+ 4,4
- ex quota erariale tassa automobilistica	3.114	3.149	+ 35	- 1,1
- quota accisa sulla benzina	6.950	6.808	- 142	- 2,0
- fondo perequativo (anticip. straord.)	1.875	2.508	+ 633	+ 33,8
TOTALE GENERALE	17.094	14.181	- 2.913	- 17,0

* Dati al netto di quota FSN e contributi sanitari

FONTE: Bollettino IGESPA-RGS: trasferimenti statali alle Regioni [anni 1996 e 1997].

Emerge una diminuzione di pagamenti, al netto delle assegnazione per la assistenza sanitaria, affluiti nel 1997 alle Regioni dal bilancio dello Stato; si tratta di 2.913 miliardi, che rappresentano una decurtazione percentuale di risorse pari al 17,0% a valori correnti.

Ciò posto, ulteriore esame è per la questione relativa alla riduzione di gettito tributario sofferta dal comparto regionale a seguito della sostituzione dell'ARIET con la quota in libera disponibilità rinveniente dall'istituzione del tributo per il deposito in

discarica dei rifiuti [art. 3, commi 27 e 48, legge 549/'95]. A compensazione della indicata perdita dell'anno 1996, si è provveduto con la legge 7 gennaio 1999 n. 2, ove all'art. 1 ne è stabilita l'assunzione a carico del bilancio Stato sulla base della ripartizione di 300.617 milioni, dei quali si dà di seguito l'articolazione [v. TAB 14/REG]. Quanto al '97, la compensazione medesima è parzialmente prevista entro il limite di 237.383 milioni, con ulteriore rinvio della integrale copertura per tale anno e per quelli successivi ad una futura disposizione legislativa che dovrebbe assicurare a ciascuna Regione l'invarianza di gettito.

A riguardo, ancora una volta è da osservare come la previsione di cui all'art. 2 della citata legge 2/'99 determini nuovamente il ricorso al sistema dei trasferimenti statali per il finanziamento delle Regioni.

Quanto poi alla corrispondenza dell'entrata '96 a seguito della ripartizione dell'assegnazione di 300.617 milioni, essa è intanto valutabile sulla base dei dati esposti nella seguente tabella ove sono riportati gli accertamenti in entrata relativamente al tributo per deposito in discarica, nonché la perdita ARIET con riguardo all'anno precedente e la compensazione disposta con la legge 2/'99.

Va ricordato che la quota in libera disponibilità del tributo di deposito in discarica sconta il vincolo complessivo del 28%, in quanto le Regioni devono trasferire il 10% del gettito alle Province e un altro 18% [20% del residuo 90%] è da destinare alla costituzione nei propri bilanci di un apposito fondo per la realizzazione di interventi nel settore [art. 3, comma.27, legge 549/'95].

TAB 14/REG

ENTRATE COMPENSATIVE IMPOSTA ERARIALE DI TRASCRIZIONE (ARIET) (Legge 7 gennaio 1999, N. 2)									
(in milioni)									
REGIONI	ARIET (A)*	TRIB. DEP. DISCARICA (B)**	(C) 38% di (B)	(D) (D)-(C)	(E)***	(F) (D)+(E)	(G) (F)-(A)		
PIEMONTE	76.135	77.000	21.560	55.440	43.130	98.570	22.435		
LOMBARDIA	145.302	39.780	11.138	28.642	88.698	117.340	-27.962		
VENETO	58.650	48.599	13.608	34.991	23.344	58.335	-315		
LIGURIA	24.482	16.624	4.655	11.969	8.426	20.395	-4.087		
EMILIA ROMAGNA	68.064	24.662	6.905	17.757	41.685	59.442	-8.622		
TOTALE NORD	372.633	206.665	57.866	148.799	205.283	354.082	-18.551		
TOSCANA	60.746	33.772	9.456	24.316	33.281	57.597	-3.149		
UMBRIA	3.358	4.500	1.260	3.240	324	3.564	206		
MARCHE	12.998	20.000	5.600	14.400	3.355	17.755	4.757		
LAZIO	65.298	35.968	10.071	25.897	38.339	64.236	-1.062		
TOTALE CENTRO	142.400	94.240	26.387	67.853	75.299	143.152	752		
ABRUZZO	12.654	9.367	2.623	6.744	5.832	12.576	-78		
MOLISE	641	-	-	-	21	21	-620		
CAMPANIA	30.039	42.731	11.965	30.766	-	30.766	727		
PUGLIA	25.727	23.881	6.687	17.194	1.897	19.091	-6.636		
BASILICATA	4.321	1.730	484	1.246	3.035	4.281	-40		
CALABRIA	13.936	13.200	3.696	9.504	9.251	18.755	4.819		
TOTALE SUD	87.318	90.909	25.455	65.454	20.036	85.490	-1.828		
TOTALE ITALIA	602.351	391.814	109.708	282.106	310.618	582.724	-19.627		

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto e L. 2/99 (Tab. A)

*Il dato è riferito all'accertamento 1995

** Rendiconti 1996 (accertamenti)

*** Importi rilevati dalla Tab. A della L. 2/99. (Gazzetta Ufficiale 12.1.1999)

I suesposti dati depongono per una perdita secca a seguito della soppressione dell'ARIET, che neppure sembra totalmente compensata con l'assegnazione dei 300 miliardi recati dalla legge 2 del '99. Ed invero, a fronte della perdita di 602 miliardi [valore '95], il '96 espone per quota in libera disponibilità 282 miliardi che, sommati alla assegnazione di cui alla legge 2/'99, lasciano permanere la diminuzione di 19.627 milioni [602.351 milioni - 582.724 milioni].

Il confronto interregionale penalizza specialmente Lombardia [- 27,9 mld], Emilia Romagna [- 8,6 mld], Puglia [- 6,6 mld], Liguria [- 4 mld], Toscana [- 3,1 mld]. Viceversa, si avvantaggia il Piemonte con un guadagno di 22 miliardi, seguito - ma a distanza - dalla Calabria [+ 4,8 mld] e dalle Marche [+ 4,7 mld].

Ulteriore considerazione merita l'avvenuta riduzione per il '98 della quota accisa benzina di spettanza regionale [da 350 a 242 lire per litro]. L'intento dichiarato [art. 27. comma 22, legge 449 del 1997 - collegato fin. '98] era di compensare in tal modo il previsto maggiore gettito dell'imposta automobilistica che sarebbe dipeso dal diverso sistema di commisurazione del tributo.

Le seguenti tabelle [15/REG e 16/REG] recano i dati relativi ad accertamenti e riscossioni dei due tributi con riferimento ai due anni 1997 e 1998; il che mette in chiaro il difetto di previsione, risoltosi a danno delle Regioni.

TAB. 15/REG

Legge 449/97, art. 7, comma 22

TASSA AUTOMOBILISTICA E ACCISA BENZINA

ANNO 1997

(in milioni)

REGIONI	Tassa regionale di circolazione				Quota regionale accisa sulla benzina				TOTALE			
	Accertamenti (a)	% (a)/(g)	Riscossioni di cassa (b)	% (b)/(g)	Accertamenti (c)	% (c)/(g)	Riscossioni di cassa (d)	% (d)/(g)	Accertamenti (e)	% (e)/(g)	Riscossioni di cassa (f)	% (f)/(g)
PIEMONTE	564.611	9,73	563.395	9,71	679.000	11,70	725.734	12,50	1.243.611	21,43	1.289.129	22,21
LOMBARDIA	1.192.354	20,54	1.192.354	20,54	1.156.312	19,92	1.159.573	19,98	2.348.666	40,47	2.351.927	40,52
VENETO	709.094	12,22	700.064	12,06	718.116	12,37	713.499	12,29	1.427.210	24,59	1.413.563	24,35
LIGURIA	198.090	3,41	196.101	3,38	239.000	4,12	234.233	4,04	437.090	7,53	430.334	7,41
EMILIA ROMAGNA	562.803	9,70	562.631	9,69	689.697	11,88	683.254	11,77	1.252.500	21,58	1.245.885	21,47
TOTALE NORD	3.226.957	55,60	3.214.545	55,38	3.482.125	59,99	3.516.293	60,58	6.709.077	115,59	6.730.838	115,97
TOSCANA	509.968	8,79	509.968	8,79	514.469	8,86	618.905	10,66	1.024.437	17,65	1.128.873	19,45
UMBRIA	127.000	2,19	107.028	1,84	132.000	2,27	123.965	2,14	259.000	4,46	230.993	3,98
MARCHE	182.116	3,14	181.918	3,13	212.871	3,67	219.334	3,78	394.987	6,81	401.252	6,91
LAZIO	542.642	9,35	559.424	9,64	805.000	13,87	812.539	14,00	1.347.642	23,22	1.371.963	23,64
TOTALE CENTRO	1.361.726	23,46	1.358.338	23,40	1.664.340	28,68	1.774.743	30,58	3.026.066	52,14	3.133.081	53,98
ABRUZZO	129.541	2,23	128.875	2,22	174.867	3,01	174.288	3,00	304.408	5,24	303.163	5,22
MOLISE	31.940	0,55	18.179	0,31	33.109	0,57	32.953	0,57	65.049	1,12	51.132	0,88
CAMPANIA	412.000	7,10	407.671	7,02	551.000	9,49	551.000	9,49	963.000	16,59	958.671	16,52
PUGLIA	397.759	6,85	397.759	6,85	421.000	7,25	421.000	7,25	818.759	14,11	818.759	14,11
BASILICATA	60.800	1,05	60.708	1,05	58.236	1,00	59.388	1,02	119.036	2,05	120.096	2,07
CALABRIA	183.336	3,16	183.336	3,16	204.000	3,51	210.520	3,63	387.336	6,67	393.856	6,79
TOTALE SUD	1.215.376	20,94	1.196.528	20,62	1.442.212	24,85	1.449.149	24,97	2.657.588	45,79	2.645.677	45,58
TOTALE ITALIA (g)	5.804.054	100,00	5.769.471	100,00	6.588.677	100,00	6.740.185	100,00	12.392.731	100,00	12.509.596	100,00

FONTE: Dati da rendiconto anno 1997. Per Puglia e Campania i dati sono forniti dalle Regioni stesse a seguito di istruttoria della Corte dei conti.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB. 16/REG

Legge 449/97, art. 7, comma 22
TASSA AUTOMOBILISTICA E ACCISA BENZINA
ANNO 1998

(in milioni)

REGIONI	* Tassa regionale di circolazione				Quota regionale accisa sulla benzina				TOTALE			
	Accertamenti (a)	% (a)/(g)	Riscossioni di cassa (b)	% (b)/(g)	Accertamenti (c)	% (c)/(g)	Riscossioni di cassa (d)	% (d)/(g)	Accertamenti (e)	% (e)/(g)	Riscossioni di cassa (f)	% (f)/(g)
PIEMONTE	709.818	9,54	708.699	9,52	535.182	7,19	475.901	6,39	1.245.000	16,73	1.184.600	15,91
LOMBARDIA	1.572.903	21,13	1.572.903	21,13	954.004	12,82	908.379	12,20	2.526.907	33,95	2.481.282	33,34
VENETO	811.383	10,90	810.296	10,89	524.890	7,05	515.256	6,92	1.336.273	17,95	1.325.552	17,81
LIGURIA	228.380	3,07	230.369	3,09	165.000	2,22	169.725	2,28	393.380	5,28	400.094	5,38
EMILIA ROMAGNA	733.085	9,85	732.444	9,84	476.877	6,41	487.209	6,55	1.209.962	16,26	1.219.653	16,39
TOTALE NORD	4.055.569	54,49	4.054.711	54,47	2.655.953	35,68	2.556.470	34,35	6.711.522	90,17	6.611.181	88,82
TOSCANA	590.430	7,93	583.636	7,84	442.280	5,94	442.280	5,94	1.032.710	13,87	1.025.916	13,78
UMBRIA	166.000	2,23	152.377	2,05	91.000	1,22	90.290	1,21	257.000	3,45	242.667	3,26
MARCHE	255.000	3,43	239.195	3,21	165.000	2,22	161.119	2,16	420.000	5,64	400.314	5,38
LAZIO	776.000	10,43	771.040	10,36	576.508	7,75	570.643	7,67	1.352.508	18,17	1.341.683	18,03
TOTALE CENTRO	1.787.430	24,01	1.746.248	23,46	1.274.788	17,13	1.264.332	16,99	3.062.218	41,14	3.010.580	40,45
ABRUZZO	189.612	2,55	177.664	2,39	127.093	1,71	125.563	1,69	316.705	4,25	303.227	4,07
MOLISE	40.804	0,55	54.345	0,73	24.268	0,33	22.880	0,31	65.072	0,87	77.225	1,04
CAMPANIA	579.068	7,78	290.971	3,91	387.000	5,20	213.379	2,87	966.068	12,98	504.350	6,78
PUGLIA	486.574	6,54	486.574	6,54	280.498	3,77	280.498	3,77	767.072	10,31	767.072	10,31
BASILICATA	74.269	1,00	74.269	1,00	39.685	0,53	31.151	0,42	113.954	1,53	105.420	1,42
CALABRIA	230.095	3,09	212.230	2,85	143.000	1,92	153.560	2,06	373.095	5,01	365.790	4,91
TOTALE SUD	1.600.422	21,50	1.296.053	17,41	1.001.544	13,46	827.031	11,11	2.601.966	34,96	2.123.084	28,52
TOTALE ITALIA (g)	7.443.421	100,00	7.097.012	100,00	4.932.285	100,00	4.647.833	100,00	12.375.706	100,00	11.746.845	100,00

FONTE: Dati forniti dalle Regioni a seguito di istruttoria della Corte dei conti
* dati non definitivi (gettio al 23.3.99)

Tali risultanze - seppure non ancora definitive - già mostrano come a seguito di quanto disposto con l'art. 27 della 449/97 la diminuzione di entrata per quota accisa benzina non sia stata affatto compensata dall'aumento di gettito della tassa automobilistica. Ed invero, nel totale delle riscossioni riferibili ai due tributi, l'anno 1998 espone una perdita di 764.156 milioni rispetto al 1997. Nel confronto fra aree geografiche, a subire minore aggravio è il Nord con una diminuzione di entrate, nel totale dei due tributi, pari a 119.657 milioni; 122.501 milioni è la perdita del Centro, mentre il Sud, con una flessione nelle riscossioni per 521.998 milioni, rappresenta il 68,3% della diminuzione totale. Quanto agli accertamenti, la perdita, pur non elevata nel dato complessivo [17.025 milioni], si risolve in un consistente vantaggio per alcune Regioni che non può trovare sostegno nell'eventuale migliore esito di altre. C'è da dire poi che il dato relativo agli accertamenti risente del grado di puntualità e rigore nell'individuare il titolo giuridico del credito. Nondimeno, c'è da dire che Regioni come Veneto, Emilia Romagna, Liguria e Umbria, le cui procedure contabili sono state positivamente validate dalla Corte in sede di referti specifici, oltreché consistenti minori riscossioni, mostrano anche minori accertamenti rispettivamente di 90.937, 42.538, 6.751 e 2.000 milioni.

Resta infine da considerare la delicata questione connessa con il minor gettito IRAP che si è realizzato nell'anno 1998 rispetto alle originarie previsioni. La tabella seguente ne riassume i dati [TAB 17/REG].

Va ricordato che, sulla base della disciplina introdotta con il d.lgs 446/97, in attuazione della delega recata con la legge 662/96, il gettito dell'IRAP era destinato a costituire entrata propria regionale detratti il risversamento allo Stato per soppressione imposta patrimoniale e per oneri gestionali e assicurando almeno il 90% in sostituzione dei contributi sanitari soppressi, questi altresì sovvenuti con lo 0,5% di IRPEF.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB. 17/REG

GETTITO IRAP AFFILIATO SUI CONTI DI TESORERIA (Contabilità speciale e centrale) ANNO 1998 *							(in miliardi)
REGIONI	GETTITO PREVISTO			GETTITO AFFLUITO			% (a)/(b)
	IRAP PRIVATA	IRAP PUBBLICA	TOTALE	IRAP PRIVATA	IRAP PUBBLICA	TOTALE (a)	
Piemonte	4.844	788	5.632	3.932	714	4.646	10,1
Lombardia	14.009	1.426	15.435	10.865	1.404	12.269	26,8
Veneto	5.089	828	5.917	4.201	769	4.970	10,8
Liguria	1.602	411	2.013	1.003	366	1.368	3,0
Emilia Romagna	5.042	801	5.843	4.041	764	4.805	10,5
TOTALE NORD	30.586	4.254	34.840	24.041	4.016	28.057	61,23
Toscana	3.552	765	4.317	2.704	763	3.468	7,6
Umbria	669	208	877	457	178	634	1,4
Marche	1.288	298	1.586	1.004	297	1.301	2,8
Lazio	5.871	1.642	7.513	4.313	1.538	5.851	12,8
TOTALE CENTRO	11.380	2.913	14.293	8.478	2.776	11.254	24,6
Abruzzo	873	265	1.138	578	245	823	1,8
Molise	154	75	229	100	74	174	0,4
Campania	2.534	1.178	3.712	1.504	1.079	2.583	5,6
Puglia	1.765	799	2.564	1.085	752	1.837	4,0
Basilicata	260	139	399	160	139	299	0,7
Calabria	693	439	1.132	374	420	794	1,7
TOTALE SUD	6.279	2.895	9.174	3.800	2.709	6.509	14,2
TOTALE REGIONI STATUTO ORDINARIO (b)	48.245	10.062	58.307	36.319	9.501	45.820	100,0
Valle d'Aosta	143	39	182	94	40	134	2,3
P.A. Bolzano	536	138	674	447	133	580	10,0
P.A. Trento	523	138	661	415	130	545	9,4
Friuli Venezia Giulia	1.309	332	1.641	1.000	273	1.272	21,9
Sicilia	2.033	1.148	3.181	1.276	1.075	2.351	40,5
Sardegna	874	408	1.282	578	392	920	15,9
TOTALE REGIONI STATUTO SPECIALE (c)	5.418	2.303	7.621	3.761	2.041	5.802	100,0
TOTALE ITALIA	53.663	12.365	65.928	40.080	11.542	51.622	100,0

FONTE: elaborazione Cortei dei conti su dati ufficiali

I dati sono al lordo di 2.538 miliardi di IRAP trasferita ai comuni per soppressione ICIA/P

* dati non definitivi

La suesposta tabella riporta le previsioni di gettito e la effettiva realizzazione di imposta con riguardo al settore privato e a quello pubblico e distinta considerazione fra Regioni a statuto ordinario e speciale.

Da precisare a riguardo che gli importi riferiti alle realizzazioni sono quelli di spettanza regionale, non coincidenti tuttavia con il reale flusso di entrata nei conti regionali accesi presso la tesoreria regionale. Il che va posto in relazione con il sistema di autotassazione che prevede per l'IRAP privata lo scaglionamento a fine novembre. Per circa 20.000 miliardi è lo slittamento a gennaio '99 nel versamento sui conti delle Regioni.

I dati riportati mettono in chiaro la consistente flessione di entrata riscontrabile nella differenza fra previsioni ed effettiva riscossione. Da dire a riguardo che il dato previsionale originariamente formulato e confermato ancora a metà luglio 98 si è trasposto nei bilanci regionali in termini di previsioni e di accertamenti in entrata. Di qui l'esigenza di assegnazioni compensative. Con riferimento alla IRAP privata, le Regioni perdono 13.583 miliardi, mentre per l'IRAP pubblica la perdita è di 723 miliardi. In totale 14.306 miliardi, che si ripartiscono fra Regioni a statuto ordinario e speciale nelle rispettive quote di 12.487 e di 1.819 miliardi.

Per quanto riguarda le Regioni a statuto ordinario, la percentuale di flessione dell'IRAP privata è del 24,7%. Differente è il risultato se si guarda alle aree territoriali poiché il Nord perde il 21,3% rispetto alle previsioni, il Centro è sotto del 25,5%, ma il Sud realizza un traguardo negativo per il 39,5%. Fra le Regioni con esiti negativi, si segnalano: Calabria [- 46,2%], Campania - 40,6%], Puglia [- 38,5%]. Al Nord le minori perdite si registrano in Veneto [- 17,4%], Piemonte [- 18,8%], Emilia Romagna [-19,8%].

Ulteriore considerazione a fronte dei suesposti dati è per l'insufficienza delle realizzazioni di gettito '98 a dare copertura ai contributi sanitari aboliti. Ed invero, tenuto conto delle detrazioni per riversamenti allo Stato [6.193 mld + 15 mld] nonché del trasferimento ai Comuni per soppressione ICIAP [2.538 mld] restano alle Regioni a statuto ordinario 37.074 miliardi cui non corrisponde alcuna eccedenza per fondo regionale di compensazione, a costituirne la cui dotazione occorrono finanziamenti

esterni non rinvenibili da eccedenze regionali rispetto all'abolito fondo perequativo [3.893 mld], il quale poi, a partire dall'anno 2000, avrebbe dovuto giovare del recupero corrispondente al venir meno della riduzione del 6% disposta solo per gli anni 1998 e 1999 [legge 662/'96].

L'indicata minuta ricostruzione riferita a singoli tributi e con speciale attenzione ai meccanismi di sostituzione nelle fonti di entrata, nel dare conto delle reiterate occasioni di riduzione di risorse a carico dei bilanci regionali, è suscettibile di conferma tramite i dati riscontrati dai rendiconti regionali dell'anno 1997, mediante il raffronto fra riscossioni e accertamenti nell'ambito delle assegnazioni statali [Tit. II], ove assai consistente è lo scarto fra i due valori.

Nella seguente tabella sono riassunti i dati relativi alle entrate regionali dell'anno 1997, riferiti alle fasi delle previsioni, degli accertamenti e delle riscossioni complessive; nel Volume II degli Allegati sono riportati i medesimi dati relativamente agli anni 1993 - 1997, cui pure si fa riferimento per le considerazioni che seguono.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 18/REG

ENTRATE REGIONALI - ANNO 1997 PREVISIONI - ACCERTAMENTI - RISCOSSIONI DI CASSA (in milioni)									
REGIONI		TIT. I*	TIT. II*	TIT. III*	TIT. IV*	TIT. V*	TOTALE	TIT. VI*	TOT. GEN.
PIEMONTE	PREV.	1.439.576	8.501.419	352.807	54.640	905.773	11.254.215	11.025.230	22.279.445
	ACC.	1.522.106	8.347.676	352.640	13.225	390.674	10.626.321	7.243.311	17.869.632
	RISC.	1.517.508	6.262.815	164.897	14.844	202.363	8.162.427	9.296.866	17.459.293
LOMBARDIA (*)	PREV.	2.667.529	19.063.203	425.801	46.585	2.734.376	24.937.494	32.776.100	57.713.594
	ACC.	2.734.948	18.406.366	391.424	42.909	668.904	22.244.551	23.923.260	46.167.811
	RISC.	2.738.209	13.715.208	399.033	44.071	268.904	17.165.425	25.732.811	42.898.236
VENETO	PREV.	1.594.200	8.855.848	38.126	20.140	1.585.364	12.093.678	25.683.720	37.777.398
	ACC.	1.677.068	8.943.730	51.129	53.464	801.860	11.527.251	17.867.031	29.394.282
	RISC.	1.674.916	6.608.440	48.326	153.468	387.930	8.873.080	17.560.796	26.433.876
LIGURIA	PREV.	505.197	3.790.378	629.547	760	520.000	5.445.882	11.465.945	16.911.827
	ACC.	514.164	3.628.691	431.079	975	150.000	4.724.909	7.335.197	12.060.106
	RISC.	506.186	2.511.814	418.327	916	150.000	3.587.243	7.160.935	10.748.178
E. ROMAGNA	PREV.	1.419.997	8.881.663	382.323	402	1.665.672	12.350.057	22.837.670	35.187.727
	ACC.	1.492.146	8.381.488	280.563	481	972.517	11.127.195	15.865.457	26.992.652
	RISC.	1.485.531	6.565.438	269.534	481	978.061	9.299.045	15.505.394	24.804.439
TOTALE NORD	PREV.	7.626.499	49.092.511	1.828.604	122.527	7.411.185	66.081.326	103.788.665	169.869.991
	ACC.	7.940.432	47.707.951	1.506.835	111.054	2.983.955	60.250.227	72.234.256	132.484.483
	RISC.	7.922.350	35.663.715	1.306.117	213.780	1.987.258	47.087.220	75.156.802	122.344.022
TOSCANA	PREV.	1.225.299	7.713.926	207.909	196.681	1.482.729	10.826.544	21.546.700	32.373.244
	ACC.	1.211.020	7.262.283	164.655	70.399	858.005	9.566.362	15.627.400	25.193.762
	RISC.	1.329.423	5.346.740	165.460	58.097	774.455	7.674.175	14.723.650	22.397.825
UMBRIA	PREV.	285.153	1.858.443	221.201	560	440.159	2.805.516	4.110.506	6.916.022
	ACC.	286.881	1.837.855	213.183	688	223.533	2.562.140	2.985.912	5.548.052
	RISC.	260.457	1.239.745	87.455	688	224.984	1.813.329	3.072.452	4.885.781
MARCHE (**)	PREV.	584.397	2.921.432	18.807	-	3.558.799	7.083.435	7.058.694	14.142.129
	ACC.	586.963	2.912.892	28.238	-	1.841.011	5.369.104	4.974.397	10.343.501
	RISC.	535.464	2.070.260	31.854	-	1.862.072	4.499.650	5.796.771	10.296.421
LAZIO	PREV.	1.732.000	13.775.001	58.616	102.167	5.086.644	20.754.428	10.300.000	31.054.428
	ACC.	1.523.611	10.073.231	85.973	62.809	1.869.495	13.615.119	6.939.226	20.554.345
	RISC.	1.547.932	7.478.784	52.477	45.664	1.869.495	10.994.352	6.943.799	17.938.151
TOTALE CENTRO	PREV.	3.826.849	26.268.802	506.533	299.408	10.568.331	41.469.923	43.015.900	84.485.823
	ACC.	3.608.475	22.086.261	492.049	133.896	4.792.044	31.112.725	30.526.935	61.639.660
	RISC.	3.673.276	16.135.529	337.246	104.449	4.731.006	24.981.506	36.536.672	55.518.178
ABRUZZO	PREV.	390.900	2.699.334	226.378	118	528.569	3.845.299	3.402.075	7.247.374
	ACC.	384.064	2.610.573	225.679	23	181.342	3.401.681	3.020.931	6.422.612
	RISC.	376.097	2.549.542	223.408	153	209.532	3.358.732	3.097.710	6.456.442
MOLISE	PREV.	74.774	928.174	78.057	40.545	39.707	1.161.257	1.436.976	2.598.233
	ACC.	73.107	943.780	14.422	40.535	29.707	1.101.551	1.043.057	2.144.608
	RISC.	57.252	924.856	14.168	41.841	28.250	1.066.367	1.016.267	2.082.634
CAMPANIA (***)	PREV.	1.121.678	12.060.243	604.779	-	1.288.552	15.075.252	821.244	15.896.496
	ACC.	1.078.112	11.952.255	618.127	-	317.552	13.966.046	689.420	14.655.466
	RISC.	885.768	9.669.821	342.759	-	318.680	11.217.028	1.042.873	12.259.901
PUGLIA (***)	PREV.	897.698	8.680.498	107.174	7.890	1.228.254	10.921.514	30.127.973	41.049.487
	ACC.	877.520	8.627.255	108.150	7.305	365.171	9.985.401	20.178.168	30.163.569
	RISC.	807.864	7.795.988	148.529	7.305	104.701	8.864.387	19.853.364	28.717.751
BASILICATA	PREV.	377.335	1.581.065	11.017	821.734	47.991	2.839.142	2.014.884	4.854.026
	ACC.	383.652	1.282.174	11.879	383.559	-	2.061.264	1.715.992	3.777.256
	RISC.	370.763	1.032.204	11.259	292.221	-	1.706.447	1.702.493	3.408.940
CALABRIA	PREV.	413.844	5.733.494	134.976	-	388.068	6.670.382	6.134.258	12.804.640
	ACC.	415.685	5.782.955	152.746	-	388.068	6.739.454	5.406.291	12.145.745
	RISC.	426.255	3.346.638	124.079	-	248.267	4.145.239	5.437.253	9.582.492
TOTALE SUD	PREV.	3.276.229	31.683.808	1.162.381	870.287	3.521.141	40.512.846	43.937.419	84.450.266
	ACC.	3.212.140	31.198.992	1.131.003	431.422	1.281.840	37.255.397	32.053.859	69.309.256
	RISC.	2.923.999	25.319.649	864.202	341.520	908.430	30.358.200	32.149.960	62.508.160
TOTALE ITALIA	PREV.	14.729.577	107.044.121	3.497.518	1.297.222	21.500.657	148.064.095	196.741.975	338.806.070
	ACC.	14.764.047	100.993.204	3.129.887	678.372	9.057.839	128.618.349	154.815.650	243.433.999
	RISC.	14.519.625	77.118.293	2.581.565	659.749	7.627.694	102.426.926	137.943.434	240.370.360

FONTE: dati di rendiconto (anni vari)

N.B.: le entrate del Titolo I delle seguenti Regioni: Piemonte, Lombardia, Toscana, Marche, Molise, Campania, Puglia e Calabria sono al netto delle entrate sanitarie, portate invece in aumento al Titolo II

(*) Per la Lombardia il dato del titolo II è al netto delle entrate per mutui con oneri a carico del bilancio dello Stato a ripiano disavanzi pregresse gestioni sanitarie, portate in aumento del titolo V

(**) Le Marche indicano nel titolo V anziché in contabilità speciale 1.670 miliardi per anticipazioni ex art. 17 d.lgs 502/92

(***) Non avendo la Regione inviato il rendiconto 1997 i dati riportati sono del 1996

Sul piano metodologico si deve precisare che i suesposti dati sono stati riclassificati al fine di omogeneizzare i sistemi di imputazione seguiti dalle Regioni, specie in materia di contributi sanitari che in alcuni bilanci risultano inclusi nel titolo I, mentre per la maggioranza dei casi l'appostazione è nel titolo II. L'armonizzazione, necessaria per istituire confronti e sintesi di comparto, è sulla base dell'ultimo dei due criteri indicati, anche in ragione della sua prevalenza. Altrettanto si è fatto per il caso in cui i mutui a carico del bilancio Stato per ripiano disavanzi in sanità siano stati allocati nel Tit. II anziché nel V. Inoltre il dato complessivo delle riscossioni [competenza e residui] lo si è posto a raffronto con il dato degli accertamenti per valutare quanto le attese di bilancio e perciò la allocazione di disponibilità su cui far conto nell'anno abbia trovato effettivo riscontro nella congruenza dei flussi.

La tabella consente inoltre di confrontare il dato delle riscossioni nel totale e per ciascun titolo di entrata. A fronte dei primi cinque titoli, relativi alla parte effettiva del bilancio, resta dimostrata una percentuale di riscossioni inferiore di quasi il 28% al dato degli accertamenti. Ad influenzare l'indicato risultato sono quasi esclusivamente i dati del Titolo II. Con riguardo ai quali, vale segnalare che le Regioni del Nord incassano nel '97 12.044 miliardi in meno di quanto loro assegnato; in percentuale - 25,2%. Quanto ai singoli esiti, essi si distribuiscono fra un minimo dell'Emilia Romagna [- 21,7%] ed un massimo della Liguria [- 30,8%].

Fra le Regioni del Centro, il Lazio e la Toscana si segnalano per minori riscossioni percentualmente pari a - 25,8% e - 26,3%. Non omogenei i risultati delle Regioni del Sud; la Calabria espone riscossioni assai inferiori rispetto a quanto accertato [- 2.436 mld] con una percentuale di attese deluse pari al 42,1% e perciò peggiore rispetto ai risultati delle altre Regioni. Modesto, invece, lo scarto percentuale riscossioni/accertamenti registrato in Molise, Abruzzo e Basilicata [- 1,9%, - 2,3% e - 19,5%]. In questi casi il riequilibrio è specialmente influenzato dalla quota del fondo perequativo che a ben vedere compensa sul Titolo II i minori incassi di entrate proprie sul Titolo I. Quanto alla Puglia il riferimento è all'anno '96, poiché la Regione non è stata in grado di inviare il rendiconto '97, non ancora approvato dalla Giunta regionale. Da dire che per tale anno lo scarto delle riscossioni sugli accertamenti del Titolo II pari

a 831 miliardi è tuttavia pari solo al 9,6%, percentuale che è senz'altro migliore rispetto a quelle in precedenza esaminate.

Va osservato a riguardo come nell'ambito della registrata forbice creatasi nel '97 fra accertamenti e riscossioni [Tit. II] figurino contributi e annualità rinvenienti da una legislazione statale progettata ma poi sottoposta a riduzione; a fronte di che, gli oneri ormai assunti in sede regionale, nei confronti dei beneficiari, neppure consentono una diversa modulazione della spesa con la conseguenza che le Regioni debbono destinarvi proprie risorse con l'effetto di un progressivo irrigidimento dei propri bilanci.

Per altro verso è pur vero che lo sfasamento temporale delle assegnazioni statali e dei finanziamenti connessi a esigenze non prorogabili, allorché assuma consistenti dimensioni, crea non poche difficoltà alle amministrazioni pubbliche ma, in particolare, alla programmazione regionale degli interventi, la cui capacità di realizzazione resta condizionata dall'effettiva percezione dei flussi di cassa e perciò dai vincoli che limitano i trasferimenti delle erogazioni dal bilancio statale.

Del resto va pure rilevato come gran parte dei finanziamenti attribuiti alle Regioni, abbia sino ad oggi risentito di un sistema caratterizzato da decisioni annualmente adottate in sede di formazione della legge finanziaria nazionale e della legge di bilancio dello Stato.

Di qui le incertezze e le difficoltà nella impostazione dei bilanci regionali destinati ad essere reiteratamente riaggiustati per tener dietro alle esigenze di riduzione del fabbisogno del settore statale. Soprattutto il metodo della programmazione pluriennale ha scontato la precarietà previsionale delle stime, private del sostegno di obiettivi coordinate di riferimento. Incertezze e difficoltà, che tanto più postulano da parte dei competenti uffici regionali un atteggiamento di prudente valutazione nell'impostazione ed elaborazione delle previsioni di bilancio.

6.2. Segue: il quinquennio 1993-1997

Quanto esposto in relazione a previsioni, accertamenti, riscossioni dell'anno 1997, trova conferma negli andamenti del quinquennio 1993-1997 riferiti ai titoli I e II.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 19/REG

ENTRATE REGIONALI - TITOLO I° E TITOLO II° ANNI 1993-1997 ACCERTAMENTI (in miliardi)								
REGIONI	TITOLI	1993	1994	1995	1996	'96/'93 %	1997	'97/'96 %
PIEMONTE	I°	1.278.017	1.347.949	1.422.931	1.426.197	11,6	1.522.106	6,7
	II°	6.880.299	7.117.850	8.097.335	8.372.918	21,7	8.347.676	-0,3
LOMBARDIA (*)	I°	2.477.818	2.546.408	2.703.685	2.730.935	10,2	2.734.948	0,1
	II°	14.576.041	16.030.233	15.729.389	16.887.147	15,9	18.406.366	9,0
VENETO	I°	911.838	960.663	1.018.736	1.580.077	73,3	1.677.068	6,1
	II°	7.976.308	7.820.002	8.798.207	8.548.633	7,2	8.943.730	4,6
LIGURIA	I°	348.973	363.962	363.507	496.210	42,2	514.164	3,6
	II°	3.768.271	3.468.127	3.667.043	3.392.720	-10,0	3.628.691	7,0
E. ROMAGNA	I°	833.853	897.168	928.783	1.431.944	71,7	1.492.146	4,2
	II°	7.376.967	7.546.868	7.607.020	7.551.256	2,4	8.381.488	11,0
NORD	I°	5.850.499	6.116.150	6.437.642	7.665.363	31,0	7.940.432	3,6
	II°	40.577.886	41.983.080	43.898.994	44.752.674	10,3	47.707.951	6,6
TOSCANA	I°	797.660	842.602	813.211	1.219.529	52,9	1.211.020	-0,7
	II°	6.154.291	6.776.281	6.939.478	6.969.662	13,2	7.262.283	4,2
UMBRIA	I°	283.063	292.532	293.422	277.845	-1,8	286.881	3,3
	II°	1.521.067	1.496.135	1.587.982	1.658.724	9,1	1.837.855	10,8
MARCHE	I°	326.657	338.761	358.358	578.925	77,2	586.963	1,4
	II°	2.790.142	2.637.595	2.785.513	2.825.247	1,3	2.912.892	3,1
LAZIO	I°	1.912.210	1.684.063	1.811.778	1.599.241	-16,4	1.523.611	-4,7
	II°	8.934.276	8.128.084	9.297.264	10.413.609	16,6	10.073.231	-3,3
CENTRO	I°	3.319.590	3.157.958	3.276.769	3.675.540	10,7	3.608.475	-1,8
	II°	19.399.776	19.038.095	20.610.237	21.867.242	12,7	22.086.261	1,0
ABRUZZO	I°	306.874	324.501	309.308	358.726	16,9	384.064	7,1
	II°	2.497.339	2.527.872	2.825.426	2.682.713	7,4	2.610.573	-2,7
MOLISE	I°	127.328	132.666	124.491	68.451	-46,2	73.107	6,8
	II°	817.665	687.399	754.662	949.011	16,1	943.780	-0,6
CAMPANIA (**)	I°	1.810.307	1.771.475	1.754.826	1.078.112	-40,4	1.078.112	0,0
	II°	9.309.603	8.789.120	10.043.445	11.952.255	28,4	11.952.255	0,0
PUGLIA (**)	I°	897.868	910.275	897.531	877.520	-2,3	877.520	0,0
	II°	6.795.003	7.018.361	8.290.522	8.627.255	27,0	8.627.255	0,0
BASILICATA	I°	254.380	264.014	262.386	381.597	50,0	383.652	0,5
	II°	1.378.218	1.241.730	1.324.308	1.247.919	-9,5	1.282.174	2,7
CALABRIA	I°	660.287	694.300	695.817	396.598	-39,9	415.685	4,8
	II°	3.937.766	4.069.861	4.310.869	5.317.886	35,0	5.782.955	8,7
SUD	I°	4.057.044	4.097.231	4.044.359	3.161.004	-22,1	3.212.140	1,6
	II°	24.735.594	24.334.343	27.549.232	30.777.039	24,4	31.198.992	1,4
ITALIA	I°	13.227.133	13.371.339	13.758.770	14.501.907	9,6	14.761.047	1,8
	II°	84.713.256	85.355.518	92.058.463	97.396.955	15,0	100.993.204	3,7

FONTE: dati di rendiconto (anni vari)

N.B.: le entrate del Titolo I delle seguenti Regioni: Piemonte, Lombardia, Toscana, Marche, Molise, Campania, Puglia e Calabria sono al netto delle entrate sanitarie, portate invece in aumento al Titolo II: la flessione '96 nel tit. I del Molise è compensata parzialmente dal fondo perequativo confluito nel tit II

(*) Per la Lombardia il dato del titolo II è al netto delle entrate per mutui con oneri a carico del bilancio dello Stato a ripiano disavanzi pregresse gestioni sanitarie, portate in aumento del titolo V

(**) Per Campania e Puglia i dati riportati sono del 1996.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 20/REG

ENTRATE REGIONALI - TITOLO I° E TITOLO II° ANNI 1993-1997 RISCOSSIONI DI CASSA (in milioni)								
REGIONI	TITOLI	1993	1994	1995	1996	'96/'93 %	1997	'97/'96 %
PIEMONTE	I°	1.268.585	1.311.481	1.456.919	1.230.203	-3,0	1.517.508	23,4
	II°	6.253.871	7.855.304	7.774.397	7.955.389	27,2	6.262.815	-21,3
LOMBARDIA (*)	I°	2.465.538	2.558.853	2.703.685	2.508.834	1,8	2.738.209	9,1
	II°	13.804.051	16.331.225	14.895.064	15.717.345	13,9	13.715.208	-12,7
VENETO	I°	915.836	958.661	1.006.384	1.459.522	59,4	1.674.916	14,8
	II°	7.477.520	7.999.885	7.986.937	8.102.361	8,4	6.608.440	-18,4
LIGURIA	I°	346.992	347.924	372.239	456.955	31,7	506.186	10,8
	II°	3.370.001	3.695.555	3.515.513	3.263.583	-3,2	2.511.814	-23,0
E. ROMAGNA	I°	819.718	904.657	926.615	1.329.172	62,1	1.485.531	11,8
	II°	6.545.114	7.291.414	7.367.057	7.854.852	20,0	6.565.438	-16,4
NORD	I°	5.816.669	6.081.576	6.465.842	6.984.686	20,1	7.922.350	13,4
	II°	37.450.557	43.173.383	41.538.968	42.893.530	14,5	35.663.715	-16,9
TOSCANA	I°	777.657	851.705	813.210	1.112.529	43,1	1.239.423	11,4
	II°	5.685.832	6.786.867	6.762.627	6.202.372	9,1	5.346.740	-13,8
UMBRIA	I°	280.521	294.615	292.133	241.743	-13,8	260.457	7,7
	II°	1.481.493	1.629.983	1.615.269	1.699.136	14,7	1.239.745	-27,0
MARCHE	I°	322.628	343.139	338.521	532.256	65,0	535.464	0,6
	II°	2.606.253	2.804.154	2.993.467	2.614.075	0,3	2.070.260	-20,8
LAZIO	I°	1.893.480	1.702.788	1.680.901	1.555.343	-17,9	1.547.932	-0,5
	II°	7.773.975	8.736.659	8.700.027	9.871.374	27,0	7.478.784	-24,2
CENTRO	I°	3.274.286	3.192.247	3.124.765	3.441.871	5,1	3.583.276	4,1
	II°	17.547.553	19.957.663	20.071.390	20.386.957	16,2	16.138.529	-20,9
ABRUZZO	I°	290.972	328.597	302.028	329.027	13,1	376.097	14,3
	II°	2.166.632	3.195.735	2.499.732	2.545.471	17,5	2.549.542	0,2
MOLISE	I°	124.401	133.002	123.676	63.769	-48,7	57.252	-10,2
	II°	603.404	1.096.178	746.522	863.567	43,1	924.856	7,1
CAMPANIA (**)	I°	1.821.324	1.683.154	1.844.640	885.768	-51,4	885.768	0,0
	II°	9.049.639	10.293.691	10.035.015	9.669.821	6,9	9.669.821	0,0
PUGLIA (**)	I°	897.871	923.398	897.530	807.864	-10,0	807.864	0,0
	II°	6.795.003	7.010.361	7.501.042	7.795.988	14,7	7.795.988	0,0
BASILICATA	I°	238.162	280.464	262.059	114.187	-52,1	370.763	224,7
	II°	798.369	1.866.704	796.435	1.555.566	94,8	1.032.204	-33,6
CALABRIA	I°	650.765	704.283	695.817	350.591	-46,1	426.255	21,6
	II°	4.051.737	4.127.961	4.496.390	5.314.934	31,2	3.346.638	-37,0
SUD	I°	4.023.493	4.052.898	4.128.750	2.551.206	-36,6	2.923.999	14,6
	II°	23.464.784	27.590.630	26.075.136	27.745.347	18,2	25.319.049	-8,7
ITALIA	I°	13.114.450	13.326.721	13.716.357	12.977.763	-1,0	14.429.625	13,2
	II°	78.462.894	90.721.676	87.685.494	91.025.834	16,0	77.118.293	-15,3

FONTE: dati di rendiconto (anni vari)

N.B.: le entrate del Titolo I delle seguenti Regioni: Piemonte, Lombardia, Toscana, Marche, Molise, Campania, Puglia e Calabria sono al netto delle entrate sanitarie, portate invece in aumento al Titolo II

(*) Per la Lombardia il dato del titolo II è al netto delle entrate per mutui con oneri a carico del bilancio dello Stato a ripiano disavanzi pregresse gestioni sanitarie, portate in aumento del titolo V

(**) Per Campania e Puglia i dati riportati sono del 1996.

Particolare considerazione meritano i *trends* riferibili rispettivamente alle entrate proprie [Tit. I] e a quelle rinvenienti da contributi e assegnazioni statali [Tit. II], i cui dati sono infatti riassunti nelle precedenti tabelle. Il confronto fra i due andamenti consente di valutare la misura di contenimento originata dalla restrizioni dei pagamenti da parte del bilancio dello Stato, nonché la capacità regionale di recuperare un margine seppure modesto di entrata mediante un politica attiva sul versante della capacità fiscale.

Nel volume degli allegati sono poi le tavole espositive per ogni titolo dell'entrata di ciascuna fase gestionale.

I suesposti dati danno conferma della diminuzione di risorse affluite alle Regioni nel 1997.

Complessivamente [v. in dettaglio: Volume II - ALLEGATI] le riscossioni per trasferimenti da bilancio Stato [Tit. II] nel 1997 flettono, rispetto all'anno precedente, di 7.230 miliardi per le Regioni del Nord [16,9%]; 4.251 miliardi per le Regioni del Centro [- 20,9%]; 2.426 miliardi per quelle del Sud [- 8,7%]. Le più evidenti cadute rispetto all'anno precedente sono, al Nord, quelle di Liguria [- 23,0%], Piemonte [- 21,3%], Veneto [- 18,4%]. Al Centro si segnalano Lazio e Umbria con minori entrate di cassa nel '97 per 2.392 miliardi [- 24,2%] nel primo caso e 460 miliardi [- 27,0%] nel secondo caso. Al Sud è la Calabria che percentualmente perde di più [- 37,0%] seguita dalla Basilicata [- 33,7%] con un minore incasso pari a 523 miliardi peraltro compensato da maggiori entrate proprie [+ 257 mld], mentre Molise e Abruzzo espongono uno scarto positivo rispetto al '96.

Nel confronto fra andamenti, le riscossioni per entrate proprie [Tit. I] espongono la differente capacità fiscale delle Regioni; ed invero aumentano nel 1997 al Nord per quasi 1.000 miliardi [+ 13,4%], al Centro per 142 miliardi [+ 4,1%], al Sud per 383 miliardi [+ 14,6%]. Valgono solo in modesta parte a compensare la riduzione per cassa dei trasferimenti statali.

Le suesposte considerazioni specialmente riferite ai Titoli I e II, spiegano altresì la crescita intervenuta sul Titolo V, relativo alle entrate per mutui e prestiti, ove emergono nel '97 maggiori riscossioni che in parte compensano le minori attribuzioni per trasferimenti.

Da dire a riguardo che buona parte di questo risultato va posto in relazione con la riduzione di assegnazioni alle Regioni che il livello nazionale ha ravvisato necessarie in relazione ad obiettivi di rientro dall'evoluzione in debito della spesa pubblica. Tuttavia, marcate flessioni nei *trends* di entrata, registrabili oltretutto nel comparto della sanità anche con riguardo ai finanziamenti di alcune leggi di settore, rischiano di comprimere l'attività di intervento, sia essa di investimento e/o operativa, in ambiti chiave dell'economia regionale, a compensare i quali non sempre è sufficiente lo sforzo di sostegno da parte delle entrate regionali.

Il che dà ragione a quanto sopra osservato sullo sfasamento temporale delle assegnazioni statali, che aggrava in termini di cassa la difficile ricomposizione di *trends* di spesa messi in tensione dalla riduzione dei trasferimenti già compressi per competenza.

Se è vero che la situazione descritta è stata in gran parte motivata da esigenze nazionali di rientro dal debito pubblico nel quadro della compiuta realizzazione degli obiettivi imposti ai fini della immediata e favorevole partecipazione dell'Italia alla prima fase dell'UEM, nondimeno occorre pure evitare che alle denunciate difficoltà si ometta di dare soluzione. A fronte delle quali, il rimedio non può che essere quello di mettere quanto prima a regime istituti valevoli a porre le basi di un'autentica autonomia delle Regioni, ove la libertà di imposizione, pur entro limiti prefissati, si coniughi con la progressiva totale eliminazione dei vincoli alla spesa.

Le suesposte considerazioni assumono altresì rilievo con riguardo agli interventi per lo sviluppo, ove valutazioni e giudizi sul grado di efficienza, nella realizzazione degli obiettivi, devono pur scontare la referenza con il flusso di risorse annualmente assicurate dalla legislazione vigente.

6.3. Entrate libere e vincolate

Le riforme che di recente hanno interessato la finanza regionale, seppure ispirate all'intento di accrescere il margine della fiscalità propria di tale comparto a discapito delle assegnazioni devolute dal livello centrale, non hanno tuttavia ottenuto evidenti

progressi sul piano della discrezionale e libera disponibilità delle risorse; sui quali vincoli, è bene ricordarlo, si misura l'effettivo grado di autonomia regionale.

Una volta programmati gli interventi, realizzazione ed efficacia sono pure condizionati dalla possibilità di opportunamente calibrare una propria politica fiscale. Senonché, l'incidenza dei trasferimenti specifici rispetto al totale delle entrate regionali assume tuttora una elevata percentuale rendendo rigidi i bilanci sotto il profilo della allocazione funzionale delle risorse.

Con le due ultime leggi finanziarie una serie di entrate da trasferimento e/o assegnazioni da bilancio Stato sono state trasformate e attribuite alle Regioni come entrate proprie. L'accisa sulle benzine per autotrazione e il connesso fondo perequativo hanno sostituito fondo comune e di finanziamento dei programmi di sviluppo nonché il fondo per interventi in agricoltura e il fondo trasporti di parte corrente. A partire dal 1998 i contributi sanitari sono stati sostituiti dall'imposta regionale per le attività produttive [IRAP] e dall'addizionale regionale all'IRPEF.

Gli effetti reali di tale trasformazione si riducono peraltro a poca cosa qualora si consideri che le Regioni debbono destinare al settore agricoltura risorse non inferiori agli ultimi stanziamenti del fondo abolito; nei trasporti, i criteri per il ripiano dei deficit delle aziende rinvergono dalla disciplina nazionale; in sanità, sono da destinare al settore il 100% dell'addizionale regionale IRPEF e una quota del gettito IRAP pari al 90% [art. 38, d.lgs 446 del 1997].

A conferma di quanto detto è la seguente tabella che vale a dare indicazioni a riguardo ponendo in evidenza quale margine percentuale sia riservato alle entrate libere rispetto a quelle vincolate.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 21/REG

REGIONI A STATUTO ORDINARIO

(in percentuale)

ENTRATE LIBERE E VINCOLATE (PERCENTUALE SUL TOTALE DELLE ENTRATE)

REGIONI		STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA						ACCERTAMENTI						RISCOSSIONI DI CASSA					
		1993	1994	1995	1996	1997		1993	1994	1995	1996	1997		1993	1994	1995	1996	1997	
PIEMONTE	B/A %	17,64	17,29	15,58	14,74	17,19		16,80	16,98	15,81	15,08	16,90		18,18	16,01	17,54	13,91	19,96	
	C/A %	82,36	82,71	84,42	85,26	82,81		83,20	83,02	84,19	84,92	83,10		81,82	83,99	82,46	86,09	80,04	
LOMBARDIA	B/A %	13,31	14,26	14,06	14,07	14,11		13,48	13,63	14,83	14,61	14,68		14,06	13,38	15,50	14,29	18,62	
	C/A %	86,69	85,74	85,94	85,93	85,89		86,52	86,37	85,17	85,39	85,32		85,94	86,62	84,50	85,71	81,38	
VENETO	B/A %	11,58	11,15	10,77	17,81	15,93		10,55	11,69	10,78	17,21	16,61		11,17	10,94	11,98	15,66	22,12	
	C/A %	88,42	88,85	89,23	82,19	84,07		89,45	88,31	89,22	82,79	83,39		88,83	89,06	88,02	84,34	77,88	
LIGURIA	B/A %	8,79	9,55	9,01	11,27	11,42		8,71	10,10	9,71	12,17	12,21		9,86	9,30	10,38	12,88	16,02	
	C/A %	91,21	90,45	90,99	88,73	88,58		91,29	89,90	90,29	87,83	87,79		90,14	90,70	89,62	87,12	83,98	
E. ROMAGNA	B/A %	11,00	11,09	10,98	16,13	14,80		11,16	11,59	11,95	17,18	16,20		13,01	12,48	12,42	14,72	19,55	
	C/A %	89,00	88,91	89,02	83,87	85,20		88,84	88,41	88,05	82,82	83,80		86,99	87,52	87,58	85,28	80,45	
NORD	B/A %	12,93	13,23	12,74	15,02	14,88		12,69	13,23	13,33	15,44	15,51		13,70	12,94	14,30	14,45	19,49	
	C/A %	87,07	86,77	87,26	84,98	85,12		87,31	86,77	86,67	84,56	84,49		86,30	87,06	85,70	85,55	80,51	
TOSCANA	B/A %	12,59	11,76	13,19	16,76	15,58		13,10	12,13	12,32	17,13	15,99		12,97	12,80	11,95	16,17	20,86	
	C/A %	87,41	88,24	86,81	83,24	84,42		86,90	87,87	87,68	82,87	84,01		87,03	87,20	88,05	83,83	79,14	
UMBRIA	B/A %	15,41	15,93	14,81	17,92	16,65		15,58	16,23	14,76	17,92	16,49		15,85	15,56	15,30	15,53	23,45	
	C/A %	84,59	84,07	85,19	82,08	83,35		84,42	83,77	85,24	82,08	83,51		84,15	84,44	84,70	84,47	76,55	
MARCHE	B/A %	12,10	13,02	13,10	19,06	17,11		12,40	12,42	13,22	18,52	17,28		14,25	14,66	14,35	19,08	23,56	
	C/A %	87,90	86,98	86,90	80,94	82,89		87,60	87,58	86,78	81,48	82,72		85,75	85,34	85,65	80,92	76,44	
LAZIO	B/A %	18,43	17,75	17,56	12,99	12,08		19,66	17,89	16,93	14,20	14,24		21,47	17,01	16,84	14,33	18,10	
	C/A %	81,57	82,25	82,44	87,01	87,92		80,34	82,11	83,07	85,80	85,76		78,53	82,99	83,16	85,67	81,90	
CENTRO	B/A %	15,04	14,85	15,11	16,25	15,18		15,68	14,86	14,46	17,11	16,53		17,17	14,95	14,48	15,31	20,64	
	C/A %	84,96	85,15	84,89	83,75	84,82		84,32	85,14	85,54	82,89	83,47		82,83	85,05	85,52	84,69	79,36	
ABRUZZO	B/A %	10,30	12,28	12,59	24,46	24,00		10,84	13,04	12,12	24,74	24,58		14,21	14,00	12,01	12,39	25,19	
	C/A %	89,70	87,72	87,41	75,54	76,00		89,16	86,96	87,88	75,26	75,42		85,79	86,00	87,99	87,61	74,81	
MOLISE	B/A %	13,65	18,57	16,00	19,07	20,19		13,94	16,80	14,74	20,23	19,52		17,36	11,34	14,93	17,45	17,35	
	C/A %	86,35	81,43	84,00	80,93	79,81		86,06	83,20	85,26	79,77	80,48		82,64	88,66	85,07	82,55	82,65	
CAMPANIA *	B/A %	17,61	17,81	14,89	12,53	12,53		17,85	17,30	16,15	12,43	12,43		17,97	14,96	16,68	11,27	11,27	
	C/A %	82,39	82,19	85,11	87,47	87,47		82,15	82,70	83,85	87,57	87,57		82,03	85,04	83,32	88,73	88,73	
PUGLIA *	B/A %	23,52	12,62	11,32	15,36	15,36		12,56	12,45	11,27	14,76	14,76		14,14	12,07	11,40	11,06	11,06	
	C/A %	76,48	87,38	88,68	84,64	84,64		87,44	87,55	88,73	85,24	85,24		85,86	87,93	88,60	88,94	88,94	
BASILICATA	B/A %	11,51	13,36	11,82	24,95	22,47		13,36	17,07	14,81	28,42	26,95		20,13	12,24	23,51	16,95	31,76	
	C/A %	88,49	86,64	88,18	75,05	77,53		86,64	82,93	85,19	71,58	73,05		79,87	87,76	76,49	83,05	68,24	
CALABRIA	B/A %	13,88	14,29	14,20	22,38	20,10		13,77	14,16	14,26	22,61	20,49		12,50	13,50	13,07	21,35	32,93	
	C/A %	86,12	85,71	85,80	77,62	79,90		86,23	85,84	85,74	77,39	79,51		87,50	86,50	86,93	78,65	67,07	
SUD	B/A %	18,33	15,16	13,36	16,84	16,28		15,17	15,13	14,11	16,92	16,46		15,84	13,60	14,60	13,74	15,92	
	C/A %	81,67	84,84	86,64	83,16	83,72		84,83	84,87	85,89	83,08	83,54		84,16	86,40	85,40	86,26	84,08	
ITALIA	B/A %	14,93	14,16	13,55	15,85	15,33		14,12	14,13	13,83	16,28	16,02		15,14	13,62	14,42	14,49	18,83	
	C/A %	85,07	85,84	86,45	84,15	84,67		85,88	85,87	86,17	83,72	83,98		84,86	86,38	85,58	85,51	81,17	

La suindicata tabella [TAB 21/REG] consente di definire la percentuale riservata alle entrate libere regionali rispetto alle assegnazioni con vincolo di destinazione, ivi comprese quelle per funzioni delegate e le risorse di provenienza comunitaria. I dati sono espressi in percentuale, mentre nel Volume degli allegati sono le tavole con i valori assoluti e percentuali.

Ciò posto, i dati sopra riportati mostrano come nei cinque anni considerati le risorse regionali, al netto delle contabilità speciali [Tit. VI] e delle entrate da mutui e prestiti [Tit. V] siano composte in netta prevalenza da entrate a destinazione vincolata, mentre le entrate libere occupano una percentuale che, riferita agli stanziamenti annuali, passa dal 14,9% del 1993 al 15,1% del 1997. Evoluzione, questa, sostanzialmente confermata dagli accertamenti [dal 14,1% al 16,0%], mentre nella fase di riscossione la forbice è maggiore [dal 15,1% al 18,8%], seppure vada qui considerato come l'andamento in flessione del trend complessivo '97 sia da ascrivere principalmente alla diminuzione rilevante dei trasferimenti da bilancio Stato e cioè alle entrate vincolate.

Va piuttosto notato come non siano del tutto omogenee le situazioni registrate al Nord, al Centro e al Sud, specie con riguardo alle riscossioni che a stare ai risultati del 1997 espongono una prevalenza di entrate libere per le Regioni del Centro [20,6%] subito seguite dal Nord [19,4%] a fronte di assai minore percentuale registrata al Sud [15,9%].

Quanto detto serve a chiarire quale sia lo spazio di autonomia riservato alle Regioni e, insieme, l'effettiva responsabilizzazione alla volta di un'efficiente programmazione e realizzazione degli obiettivi. I quali, se per un verso restano ristretti a scelte vincolate dal livello centrale a causa della destinazione impressa alle risorse. per altro verso subiscono le restrizioni conseguenti a manovre annuali decise in sede nazionale senza possibilità di tener conto degli effetti ultimi destinati a prodursi sull'attuazione degli interventi e sul costo reale dei sacrifici imposti specie alle Regioni più dinamiche e attive.

Negli indicati dati percentuali è del resto la misura di un ambito di autodeterminazione che spesso viene invece impropriamente fatto coincidere con la dimensione delle cosiddette entrate proprie. Le quali, ogni qual volta non siano

coniugabili con altrettanta libertà di destinazione, nulla aggiungono in termini di autonomia. E' il caso della quota di IRAP destinata a sostituire i contributi sanitari, ma pure della quota di accisa sulla benzina per autotrazione, per quella parte destinata a sostituire trasferimenti per spese già vincolate da decisioni in precedenza assunte a livello centrale.

Resta intanto il fatto che, a voler definire ambito e limiti attuali dell'autonomia regionale, non è possibile prescindere dal riferimento a due aspetti fra loro concorrenti e altrettanto influenti. Il primo è in rapporto al margine di risorse liberamente disponibili e le suindicate percentuali ne sono rappresentazione quantitativa. L'altro riguarda la manovrabilità delle entrate; include potere e autonomia fiscale, si coniuga altresì con una assunzione di responsabilità nel rapporto diretto con le collettività amministrate. Questo secondo aspetto diviene tanto più cruciale in relazione alle deleghe di cui alla legge 15 marzo 1997 n. 59, specie alla attuazione già intervenuta con i d.lgs. 143 e 422 del 1997, nonché soprattutto con il 112 del 1998, in prospettiva del mutamento delle regole di ripartizione delle competenze fra Stato, Regioni ed enti locali, laddove lo sviluppo legandosi all'idea di governo del territorio postula per coerenza margini autonomi di politica fiscale.

6.4. La capacità fiscale delle Regioni a statuto ordinario

Il più stretto collegamento tra spesa regionale e sue fonti di finanziamento è presupposto di rafforzamento del ruolo regionale sul piano di maggiore responsabilizzazione nei confronti delle collettività amministrate.

Con riguardo al sistema di fiscalità, la linea sino ad oggi prevalsa nel quadro delle recenti riforme già introdotte e/o in corso di definizione [v. collegato esterno AS 3599] è nel senso di una decisa riduzione, se non eliminazione, delle entrate derivate da trasferimenti a favore di entrate proprie ove tuttavia ancora assai marginale si appalesa il margine di autonomia impositiva riservato alle decisioni regionali e di gran lunga maggiore lo spazio offerto alle compartecipazioni o ad assegnazioni di tipo automatico [contributi sanitari].

A proposito di che va osservato come, sul piano di un'effettiva responsabilizzazione dei governi regionali, assai modesta sia la distinzione fra trasferimenti derivati e compartecipazioni; distinzione che tuttavia assume consistente rilievo quanto agli effetti riconducibili ai divari nella distribuzione delle basi imponibili e perciò stesso al diverso grado di sviluppo economico riferibile alle singole realtà territoriali.

A far chiarezza sul punto vale la seguente tabella ove, a fronte dei dati di spesa [impegni anno '97], sono riportati gli accertamenti per entrate proprie e per contributi sanitari. Tali entrate, come pure il gettito IRAP '98 complessivamente affluito sui conti di tesoreria - di cui si è detto - offrono la dimensione percentuale di copertura riferibile alla capacità fiscale di ciascuna Regione.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 22/REG

SPESA EFFETTIVA 1997 COPERTURA CON ENTRATE PROPRIE (in miliardi)					
REGIONI	SPESA EFFETTIVA IMPEGNI 1997	CONTRIBUTI SANITARI (accertamenti) 1997		ENTRATE PROPRIE (accertamenti) 1997	D/A %
	A	B	C	TOTALE D = B + C	
PIEMONTE	11.064	4.612	1.522	6.134	55,4
LOMBARDIA	23.304	11.008	2.735	13.743	59,0
VENETO	11.609	4.725	1.677	6.402	55,1
LIGURIA	4.909	1.696	514	2.210	45,0
EMILIA ROMAGNA	11.519	4.515	1.492	6.007	52,1
TOTALE NORD	62.405	26.556	7.940	34.496	55,3
TOSCANA	9.691	3.667	1.211	4.878	50,3
UMBRIA	2.395	1.480	287	1.767	73,8
MARCHE	6.067	1.318	587	1.905	31,4
LAZIO	14.438	5.630	1.524	7.154	49,5
TOTALE CENTRO	32.591	12.095	3.609	15.704	48,2
ABRUZZO	3.420	887	384	1.271	37,2
MOLISE	1.521	198	77	275	18,1
CAMPANIA (*)	14.234	3.155	1.078	4.233	29,7
PUGLIA (*)	8.929	2.252	878	3.130	35,1
BASILICATA	2.140	359	384	743	34,7
CALABRIA	6.145	1.205	416	1.621	26,4
TOTALE SUD	36.389	8.056	3.217	11.273	31,0
TOTALE GENERALE	131.385	46.707	14.766	61.473	46,8

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto

(*) Per Campania e Puglia i dati riportati sono del 1996

I suesposti dati confermano la differente capacità fiscale con riguardo sia alle aree geografiche, sia alle singole realtà regionali. Considerando perciò le entrate proprie riferite all'anno '97, c'è intanto da dire che il margine di copertura propria offerto alle spese effettive si attesta per le Regioni a statuto ordinario al 46,3%.

Varia tuttavia il contributo riferibile alle diverse aree geografiche in corrispondenza alla diversa capacità fiscale; in cima alla graduatoria sono le Regioni del Nord [55,1%], segue il Centro [45,9%] e infine il Sud [31,4%].

Da segnalare, fra le migliori, le situazioni di Lombardia, Piemonte, Veneto e Emilia Romagna con una capacità fiscale di copertura rispettivamente del 58,9%, 55,4%, 55,1%, 51,5%. Al Sud, il Molise denuncia la percentuale più bassa [18,1%], mentre poi negativo è il dato della Campania che a fronte di una spesa effettiva di oltre 14.000 miliardi non acquisisce copertura propria se non per la modesta percentuale del 29,7%.

Una conferma, sugli effetti attribuibili al divario regionale nella distribuzione delle basi imponibili, la offrono anche i dati riportati nella tabella 17/REG [v. *retro*, par. 6.1.] la quale riassume gli esiti della riscossione IRAP di fine '98.

A fronte del dato riferibile al comparto delle Regioni a statuto ordinario [45.820 mld, al lordo della quota da trasferire ai comuni], la Lombardia, con l'acquisizione di 12.269 miliardi per IRAP privata e pubblica, compone l'aggregato RSO per 26,7%. Segue, ma a distanza, il Lazio con l'11,3%, e poi Veneto e Emilia Romagna con il 9,3 e il 9,6%. Al limite opposto si collocano Molise e Basilicata con la percentuale del 0,3 e 0,6%. Altresì bassa è la percentuale della Campania pari al 5,6%.

Al fondo perequativo interregionale e al calcolo delle cosiddette eccedenze è affidato il compito di restituire equilibrio al sistema sulla base tuttavia di basi imponibili teoriche e per finanziare prestazioni uniformi decise peraltro in sede centrale. Resta il mantenimento sotto questo aspetto di una quota non indifferente che gioca ancora a favore della logica dei trasferimenti da bilancio Stato.

6.5. L'indebitamento regionale

La situazione di indebitamento delle Regioni a statuto ordinario, con riguardo ai mutui cosiddetti propri e perciò al netto della quota di indebitamento a carico del bilancio dello Stato [per questo aspetto si veda: Parte III, parag. 3.1], ascende al 31 dicembre 1997 a 13.493 miliardi.

Tale importo registra i mutui effettivamente stipulati a tutto il 1997 e riscontrati sulla base delle risultanze dei conti patrimoniali o - in assenza di tale documento - dalle dichiarazioni rese dai responsabili regionali verificate nella congruenza dell'evoluzione delle riscossioni annuali di cassa riportate nei rendiconti consuntivi.

Rispetto all'anno 1996, il debito regionale cresce per complessivi 1.916 miliardi, risultanti da nuovi mutui stipulati per 2.630 miliardi mentre a 714 miliardi ascendono le quote di capitale rimborsate. Il nuovo debito contratto nell'anno ha riguardato per 1.712 miliardi [64,9%] i ripiani dei pregressi disavanzi in sanità.

Nella seguente tabella sono esposti, con riguardo agli anni 1992-997, i dati relativi a consistenze iniziali e finali, nonché alle variazioni annuali della situazione di indebitamento riferita a ciascuna Regione con specifica individuazione di quanto attribuibile ai mutui di pertinenza regionale stipulati a ripiano dei disavanzi pregressi nelle gestioni sanitarie '87-'94.

(in nuliardt)

Fonte: elaborazione Corte dei conti sui dati di rendiconto (anni vari), conto del patrimonio (anni vari); istruttoria R. g. g. i.

* Al bello dei mutui con oneri a carico dello Stato per disavanzî progressi in sanità e per altri interventi

1) Gli importi in diminuzione sono comprensivi delle rate di ammortamento mutui disavanzati progressi in sanità anno '90, a carico Stato.

Nota: nella colonna A sono riportati i mutui a carico della Regione per ripiano disavanzi gestioni sanitarie '87 - '94; nella colonna B sono riportati gli aumenti complessivi

Va innanzitutto notato come non sia omogeneo il comportamento delle Regioni nel trattamento contabile dei dati riferiti ai mutui contratti per il ripiano dei debiti progressi in sanità. A riguardo occorre ribadire che ogni volta i relativi oneri siano a carico del bilancio regionale la quota capitale va iscritta nel conto del patrimonio mentre per i mutui che gravano sul bilancio dello Stato sono le relative scritture patrimoniali a doversene fare carico.

A proposito di che occorre pure evidenziare la mancata compilazione del conto del patrimonio da parte della Campania e della Calabria. Non così per l'Abruzzo che, a partire dallo scorso anno, ha provveduto alla formazione di tale documento. Va a riguardo ribadito come le rappresentazioni contabili patrimoniali costituiscano elementi conoscitivi di estrema importanza per avere contezza dell'esito delle gestioni e degli effetti economici prodotti dalla stessa gestione del bilancio.

In ogni caso e a prescindere dalle risultanze dei conti patrimoniali, resta il fatto che tutti i mutui assunti, con o senza oneri per i bilanci regionali, devono trovare allocazione fra le entrate di bilancio e figurare a consuntivo nel rendiconto finanziario.

A commento della suesposta tabella va notato come l'evoluzione in crescita, riscontrabile per gli anni 1993 e 1994, solo in parte sia da porre in relazione con la contrazione di mutui per il ripiano di disavanzi pregressi delle gestioni sanitarie [nella tabella segnati in parentesi]. Ed invero l'aumento di circa 2.458 miliardi dell'anno '94 solo per 1.220 miliardi è dipeso da mutui per disavanzi in sanità. Quanto al 1995, 1996 e 1997, l'aumento rispettivamente registrato per 3.976, 1.607 e 2.630 miliardi sconta la differente influenza riferibile alla sanità, che è di soli 680 e 290 miliardi nel '95 e '96 mentre assai più consistente, come già visto, è la quota relativa al '97 [1.712 mld]. Il che sta a dimostrare che le Regioni hanno cercato di procrastinare la stipulazione delle quote di mutuo a loro carico per ritardare la decorrenza degli oneri finanziari a carico dei loro bilanci.

Complessivamente l'analisi del periodo consente di registrare una consistente crescita dell'indebitamento regionale che passa dai 3.098 miliardi del 1992 [consistenza di fine anno] ai 13.638 miliardi di fine 1997. Da dire a riguardo, che in tale ultimo importo di fine '97 sono compresi anche i mutui assunti per ripiano debiti gestioni

sanitarie ante '94 e con oneri a carico delle Regioni, pari a complessivi 4.598 miliardi che rappresentano il 34,1%.

Come innanzi precisato, le suindicate cifre sono esposte al netto delle passività corrispondenti ai mutui con oneri a carico del bilancio Stato, sia a fronte dei disavanzi pregressi per sanità [per tale aspetto, v. Parte III, par. 6.2.], sia a fronte di altri interventi in conto capitale. Tali debiti non sono, per coerenza, iscritti nel conto del patrimonio delle Regioni, con l'eccezione del Piemonte che li ha registrati sino all'anno 1995 depurandoli solo a partire dal 1996 dal conto patrimoniale.

Va pure detto che in conformità di quanto previsto per legge - che ne accolla l'onere a carico dello Stato - di tale debito non si tiene conto nella definizione dei limiti qualitativi e quantitativi di garanzia per l'equilibrio dei bilanci regionali. Viene perciò a concretizzarsi, per questa parte, una assegnazione a favore delle Regioni di fondi vincolati al ripiano dei deficit pregressi, la cui copertura deve perciò trovare referenza con riguardo al bilancio statale e alle relative risultanze patrimoniali.

Nondimeno, resta un'evoluzione in crescita dell'indebitamento delle Regioni il cui andamento comincia a destare preoccupazione. Ed invero, se negli anni passati e salvo casi particolari il ricorso al credito si è mantenuto entro livelli non elevati, ciò è soprattutto dipeso dalle caratteristiche del sistema di finanza regionale che sino allo scorso anno ha affidato la garanzia di equilibrio e copertura, nella gestione del bilancio e nei risultati di consuntivo, al sostegno del positivo andamento dei flussi di cassa. Non a caso, nella costruzione dei bilanci, il pareggio include generalmente fra le previsioni di entrata ipotesi di un rilevante ricorso ad indebitamento smentito per lo più a consuntivo per l'assenza di stipulazione dei mutui [v. sul punto Parte II, par. 4]. Le recenti disposizioni in tema di riduzione dei pagamenti dal bilancio Stato, a fronte del superamento dei limiti di giacenza nelle contabilità di tesoreria, includono il rischio di una accelerazione nella assunzione di nuovo debito [v. Parte I, par. 2.1].

Le seguenti tabelle riferite agli anni 1996 e 1997 danno dimostrazione di quanto detto; vi sono riportati le previsioni definitive delle entrate in relazione ad autorizzazioni di mutui e i corrispondenti dati in termini di accertamenti e riscossioni di cassa.

TAB 24/REG

ANNO 1996

MUTUI A PAREGGIO

(stanziamenti di competenza - accertamenti - riscossioni di cassa)

(in miliardi)

REGIONI	STANZIAMENTI DI COMPETENZA (A)			ACCERTAMENTI (B)			(B)/(A) %			RISCOSSIONI DI CASSA (C)			(C)/(A) %		
	MUTUI	ANTICIP. CASSA	TOTALE	MUTUI	ANTICIP. CASSA	TOTALE	MUTUI	ANTICIP. CASSA	TOTALE	MUTUI	ANTICIP. CASSA	TOTALE	MUTUI	ANTICIP. CASSA	TOTALE
PIEMONTE	600	-	600	128	-	128	21,33	-	21,33	-	-	-	0,00	0,00	0,00
LOMBARDIA	581	200	781	-	-	-	0,00	-	0,00	-	-	-	0,00	0,00	0,00
VENETO	1.853	90	1.943	926	-	926	49,97	-	47,66	109	-	109	5,88	0,00	5,61
LIGURIA	132	-	132	-	-	-	0,00	-	0,00	-	-	-	0,00	0,00	0,00
E. ROMAGNA	599	123	722	-	-	-	0,00	-	0,00	-	-	-	0,00	0,00	0,00
TOSCANA	125	125	125	-	-	-	0,00	-	0,00	-	-	-	0,00	0,00	0,00
UMBRIA	121	108	229	-	68	68	0,00	63	29,69	-	68	68	0,00	62,96	29,69
MARCHE	517	-	517	300	-	300	58,03	-	58,03	200	-	200	38,68	0,00	38,68
LAZIO (*)	2.794	-	2.794	200	-	200	7,16	-	7,16	200	-	200	7,16	0,00	7,16
ABRUZZO	200	195	395	-	179	179	0,00	-	45,32	-	179	179	0,00	91,79	45,32
MOLISE	28	10	38	-	-	-	0,00	-	0,00	22	-	22	78,57	0,00	57,89
CAMPANIA	-	971	971	-	971	971	0,00	-	100,00	-	-	-	0,00	0,00	0,00
PUGLIA	128	-	128	-	-	-	0,00	-	0,00	-	-	-	0,00	0,00	0,00
BASILICATA	25	-	25	-	-	-	0,00	-	0,00	-	-	-	0,00	0,00	0,00
CALABRIA	-	-	-	-	-	-	0,00	-	0,00	-	-	-	0,00	0,00	0,00
TOTALE	7.578	1.822	9.400	1.554	1.218	2.772	20,51	66,83	29,49	531	247	778	7,01	13,56	8,28

Fonte: dati di rendiconto anno 1996

(*) gli stanziamenti a pareggio sono formati da 1.704 miliardi per investimenti e 1.090 miliardi per la copertura dei disavanzi progressi

TAB 25/REG

ANNO 1997	
MUTUI A PAREGGIO	
(stanziamenti di competenza - accertamenti - riscossioni di cassa)	
(in miliardi)	

REGIONI	STANZIAMENTI DI COMPETENZA (A)			ACCERTAMENTI (B)			(B)/(A) %			RISCOSSIONI DI CASSA (C)			(C)/(A) %		
	MUTUI	ANTICIP. CASSA	TOTALE	MUTUI	ANTICIP. CASSA	TOTALE	MUTUI	ANTICIP. CASSA	TOTALE	MUTUI	ANTICIP. CASSA	TOTALE	MUTUI	ANTICIP. CASSA	TOTALE
PIEMONTE	559	-	559	44	-	44	7,87	-	7,87	110	-	110	19,68	0,00	19,68
LOMBARDIA	1.549	200	1.749	-	-	-	0,00	-	0,00	-	-	-	0,00	0,00	0,00
VENETO	1.495	90	1.585	802	-	802	53,65	-	50,60	388	-	388	25,95	0,00	24,48
LIGURIA	140	180	320	-	-	-	0,00	-	0,00	-	-	-	0,00	0,00	0,00
E. ROMAGNA	585	63	648	-	-	-	0,00	-	0,00	-	-	-	0,00	0,00	0,00
TOSCANA	-	125	125	-	-	-	0,00	-	0,00	-	-	-	0,00	0,00	0,00
UMBRIA	159	134	293	87	31	118	54,72	23	40,27	87	31	118	54,72	23,13	40,27
MARCHE	152	-	152	300	-	300	197,37	-	197,37	300	-	300	197,37	0,00	197,37
LAZIO (*)	2.866	-	2.866	250	-	250	8,72	-	8,72	250	-	250	8,72	0,00	8,72
ABRUZZO	327	182	509	-	161	161	0,00	-	31,63	-	161	161	0,00	88,46	31,63
MOLISE	30	10	40	30	-	30	100,00	-	75,00	28	-	28	93,33	0,00	70,00
CAMPANIA (**)	-	971	971	-	971	971	0,00	-	100,00	-	-	-	0,00	0,00	0,00
PUGLIA (**)	128	-	128	-	-	-	0,00	-	0,00	-	-	-	0,00	0,00	0,00
BASILICATA	33	-	33	-	-	-	0,00	-	0,00	-	-	-	0,00	0,00	0,00
CALABRIA	-	-	-	-	-	-	0,00	-	0,00	-	-	-	0,00	0,00	0,00
TOTALE	8.023	1.955	9.978	1.513	1.163	2.676	18,86	59,49	26,82	1.163	192	1.355	14,50	9,82	13,58

Fonte: dati di rendiconto anno 1997

(*) gli stanziamenti a pareggio sono formati da 1.306 miliardi per investimenti e 1.560 miliardi per la copertura dei disavanzi pregressi

(**) non avendo la Regione inviato il rendiconto 1997 i dati riportati sono dell'esercizio 1996

I dati riportati in tabella consentono le seguenti considerazioni.

La maggioranza delle Regioni procede alla effettiva contrazione dei mutui per importi di gran lunga inferiori a quelli autorizzati o non vi procede affatto. Il complessivo importo delle autorizzazioni ascende nel 1996 a 7.578 miliardi e nel 1997 a 8.023 miliardi, dei quali risultano accertati nel '96 solo il 20,5% [1.554 mld] e nel '97 il 18,9% [1.513 mld], mentre rispettivamente a 531 e 1.163 miliardi ammontano le riscossioni di cassa [7,0% e 14,5%].

Come risulta dalle tabelle, in generale la stipulazione di mutui a pareggio o manca del tutto oppure è di importo assai inferiore rispetto alle previsioni. Casi particolari sono tuttavia quelli del Lazio e della Lombardia, del resto segnalati anche nel referto dello scorso anno; ed invero quanto al Lazio va notato che a fronte di mutui a pareggio per i due anni '96 e '97 di importo complessivamente pari a 5.660 miliardi ne accerta 450 miliardi suddivisi in parti quasi uguali nei due anni considerati. La Lombardia, dei 2.130 miliardi previsti in totale per i due anni, non accerta nulla.

In entrambi i casi lo stanziamento di mutui a pareggio, di rilevante importo e non seguito da altrettante stipulazioni, vale a preconstituire risorse per un equilibrio di bilancio che a consuntivo gioca contemporaneamente su economie e perenzioni, le quali seppure incrementano le giacenze di cassa influiscono tuttavia negativamente sulla potenzialità di realizzazione degli interventi.

Non a caso entrambe le Regioni espongono giacenze di cassa presso la tesoreria dello Stato assai elevate i cui importi risultano, per ciascuno degli anni considerati sicuramente superiori rispetto alle altre Regioni. La cassa ha avuto un ruolo determinante nell'assicurare margini di copertura finanziaria, alternativi ad entrate effettive rinvenienti dal sistema della competenza. Tanto più è la preoccupazione con riguardo alle disposizioni recate nel collegato alla finanziaria per il '97 e ai provvedimenti intesi a ridurre le disponibilità liquide detenute dalle Regioni presso i conti correnti loro intestati.

Le suindicate considerazioni su andamenti e caratteristiche dell'indebitamento regionale esigono di essere collocate nel contesto di una riflessione complessiva sugli equilibri del sistema di finanza pubblica. Il margine indubbiamente limitato entro il

quale le Regioni hanno sin qui fatto ricorso alla stipulazione dei mutui, inizialmente previsti per assicurare copertura alle esigenze di spesa, si spiega con l'impostazione dei documenti contabili che sconta l'evoluzione dei flussi di cassa compensando i margini di scoperta in competenza con gli andamenti positivi di giacenze di cassa derivanti dai ritmi di realizzazione fattuale di interventi a fronte dei quali sono preordinati - e poi rinviati - i trasferimenti agli enti attuatori. La recente disciplina, restrittiva anche per le Regioni, in tema di utilizzazione delle proprie risorse depositate nei conti correnti intrattenuti con il Tesoro [art. 3, legge 662 del 1996 e art. 48 legge 449 del 1997] induce a non poca preoccupazione per quanto il sollievo del fabbisogno del settore statale rischia di trovare uguale misura di sofferenza nella diminuzione di copertura offerta a *trends* di spesa in precedenza progettati sulla base di stime di cassa ora compresse; in altrettanta misura il rischio è per la crescita dell'indebitamento regionale che, a stare alle previsioni di bilancio, include ipotesi di pareggio non più facilmente sostenibili per via dell'evoluzione delle stime di cassa.

L'eventuale linea di progressivo decentramento di debito pubblico sul versante regionale esige il necessario contrappeso di reali forme di autonomia impositiva [e/o di margini discrezionali nell'ambito delle compartecipazioni].

In questo nuovo e diverso quadro di riferimento tanto meno conciliabile appare la soluzione di consentire alle Regioni la sistemazione di passività pregresse nella sanità e/o nel trasporto locale [v. leggi 67/93, 13/93] mediante assunzione di mutui in deroga ai limiti imposti dalla legge 335 e dalle stesse leggi regionali. Già in altre e precedenti occasioni la Corte ha avuto modo di avvisare come l'effetto di tali deroghe sia quello di una modificazione di principi che tramite l'applicazione della 335 traggono coerenza dall'art. 81 cost. e si coniugano altresì con la disciplina della 468, come modificata dalla 362. [v. Referti sulla finanza regionale - Sez. Riun., Delib. 1/1996 e 22/1998]. Va ulteriormente ribadito che la disciplina della 335, in quanto dettata a fini di coordinamento finanziario, reca in sé e nel raccordo con i principi generali in tema di finanza pubblica, limiti a garanzia della tenuta degli equilibri. Nel tetto massimo stabilito per il ricorso al debito, come pure nella qualità della spesa finanziabile con tali risorse, è l'argine a difesa di squilibri rinvenienti dall'irrigidimento dei bilanci esposti

agli oneri per il servizio del debito. Il superamento dell'indicato vincolo richiede attenta riflessione ad evitare di disfare la coerenza del disegno globale tracciato dalla 335. Le cui regole, in tema di indebitamento, vanno ricomposte nella complessità del modo di costruzione dell'equilibrio [legge 335/76], a difesa del quale: i) le economie rinvenienti da spese a destinazione vincolata sono da reinscrivere insieme alle correlative spese; ii) le risorse destinate a ulteriori programmi di sviluppo non possono fungere da copertura per spese destinate a funzioni normali; iii) la spesa in disavanzo, da coprire con autorizzazione al mutuo, può essere solo quella per investimenti. Restano le entrate proprie tributarie la cui modesta percentuale di discrezionale manovrabilità è unica e assai stretta garanzia alla coerente sostenibilità degli oneri dell'indebitamento.

Sin tanto che alle Regioni non venga offerta una adeguata libertà nella manovra della leva fiscale, la disciplina dell'indebitamento va mantenuta nel rigoroso rispetto delle regole fissate con la 335. Il rischio diversamente è di porre le premesse di futuri incontrollabili squilibri.

A proposito di ciò, va pur detto che i dati dei rendiconti regionali, come pure le notizie trasmesse dalle amministrazioni, confermano una generale situazione di sofferenza laddove nella composizione degli avanzi cosiddetti contabili figurano partite interamente vincolate mentre debiti pregressi in sanità e perenzioni esigono una copertura difficilmente rinvenibile nei margini esigui della libera potestà fiscale tuttora riservata alle Regioni e che neppure sembra assumere consistente spessore con la disciplina recata dal d.d.l. sul federalismo fiscale [AS 3599].

7. Analisi strutturale ed economica della spesa per l'anno 1997

Nei paragrafi che seguono l'analisi della spesa è condotta con riguardo ai più significativi aggregati finanziari e categorie economiche del bilancio. Il che consente una radiografia in senso strutturale delle scelte allocative e gestionali cui sono associabili valutazioni sulla destinazione oggettiva e sul carattere di rigidità della spesa.

Alla Parte terza della relazione è invece riservata l'indagine in senso funzionale, disaggregata per settori di intervento; ove considerazioni e avvisi sono specialmente rivolti al modo di attuazione delle politiche e al grado di realizzazione degli obiettivi.

7.1. Rigidità dei bilanci in rapporto alla composizione della spesa

Nei paragrafi precedenti [v. *retro* parag. 6] la manovrabilità dei bilanci regionali è stata esaminata con riguardo alla struttura delle entrate; altrettanta considerazione va dedicata alla struttura delle spese per misurarne il grado di rigidità e l'influenza nella gestione dei bilanci.

Punto di partenza è l'individuazione di quella parte della spesa che, per essere collegata ad entrate a destinazione vincolata e per di più condizionata da una legislazione non modificabile a breve, mentre comprime il margine da riservare a nuove iniziative, neppure è suscettibile di significativa riduzione. Si tratta di questione di rilievo per i problemi connessi con l'esigenza di copertura e di rispetto degli equilibri di bilancio con riguardo soprattutto alla recente linea di rigore perseguita dal Governo centrale con le misure recate nel collegato alla finanziaria 1999 [v. sul punto, Parte II, parag. 2.1].

Ora, a fronte dell'importo complessivo di spese effettive erogate per cassa nell'anno 1997 dalle Regioni a statuto ordinario [118.006 mld], ascendono a 86.258 miliardi quelle riferibili agli interventi di mantenimento dei livelli di assistenza sanitaria [v. Parte III, parag. 2.]. La spesa residua, pari a 31.748 miliardi, resta quasi totalmente assorbita da obblighi di reiscrizioni di economie vincolate [22.750 miliardi] nonché dalla necessità di dare copertura a spese di personale, a oneri finanziari per il servizio del debito e a residui perenti [2.961 mld + 1.471 mld + 10.409 mld = 14.841 mld].

A fronte del descritto quadro, valevole a ricomporre la spesa con riguardo alle componenti di entrata che danno ad essa sostegno, nonché alle finalizzazioni impresse da una legislazione nazionale che stringe i finanziamenti entro vincoli di destinazione, la conclusione è per una consistente rigidità di bilancio a fronte della quale le Regioni non sempre riescono poi a recuperare spazi per una autonoma politica di investimento, assicurando nel contempo copertura agli oneri inderogabili. Inevitabile conseguenza è il progressivo restringersi del margine entro il quale le Regioni hanno possibilità di perseguire obiettivi propriamente indirizzati allo sviluppo.

Di qui l'interesse per quelle componenti di spesa che, per il carattere obbligatorio, costituiscono un forte condizionamento in termini di rigidità di bilancio e a fronte delle quali si ritagliano altresì le diverse caratteristiche riferibili alle varie realtà territoriali.

7.2. La spesa per il personale regionale

Quanto alla spesa sostenuta per il personale regionale, la seguente tabella espone con riferimento agli anni 1994 -1997 i dati relativi ai pagamenti di cassa a favore del personale delle quindici regioni a statuto ordinario comprensivi di retribuzioni e oneri. I dati sono posti a raffronto con le entrate del titolo I, depurato per le Regioni che ve li includono, dei contributi sanitari. Come illustrato in precedenza [v. Parte II, parag. 6] in questo titolo confluiscono la maggior parte delle entrate proprie e in larga percentuale a destinazione libera. Perciò le entrate del titolo I - depurate quando occorra dei contributi sanitari - costituiscono la fonte privilegiata per dare sostegno a spese per funzioni normali e di funzionamento, e rappresentano altresì utile parametro di confronto nella valutazione sugli andamenti del costo del personale.

TAB 26/REG

COSTO DEL PERSONALE / ENTRATE TITOLO I*									
dati di cassa - ANNI 1994 - 1997									
(in milioni)									

REGIONI	1994			1995			1996			1997		
	ENTRATE TITOLO I* (a)	COSTO DEL PERSONALE (b)	b/a %	ENTRATE TITOLO I* (a)	COSTO DEL PERSONALE (b)	b/a %	ENTRATE TITOLO I* (a)	COSTO DEL PERSONALE (b)	b/a %	ENTRATE TITOLO I* (a)	COSTO DEL PERSONALE (b)	b/a %
Piemonte	1.311.481	155.604	11,86	1.456.919	174.806	12,00	1.230.203	183.379	14,91	1.517.508	193.504	12,75
Lombardia	2.558.853	253.989	9,93	2.703.685	257.020	9,51	2.508.834	289.274	11,53	2.738.209	316.894	11,57
Veneto	958.661	172.328	17,98	1.006.384	159.345	15,83	1.459.522	171.692	11,76	1.674.916	176.585	10,54
Liguria	347.924	61.130	17,57	372.239	67.153	18,04	456.955	61.523	13,46	506.186	68.270	13,49
E. Romagna	904.657	183.838	20,32	927.615	197.713	21,31	1.329.172	195.742	14,73	1.485.531	208.912	14,06
Totale Nord	6.081.576	826.889	13,60	6.466.842	856.037	13,24	6.984.686	901.610	12,91	7.922.350	964.165	12,17
Toscana	851.705	205.511	24,13	813.210	171.189	21,05	1.112.529	151.378	13,61	1.239.423	171.099	13,80
Umbria	294.615	94.103	31,94	292.133	113.071	38,71	241.743	108.357	44,82	260.457	118.107	45,35
Marche	343.139	117.437	34,22	338.521	103.347	30,53	532.256	121.313	22,79	535.464	116.387	21,74
Lazio	1.702.788	271.660	15,95	1.680.901	237.265	14,12	1.555.343	288.567	18,55	1.547.932	280.172	18,10
Totale Centro	3.192.247	688.711	21,57	3.124.765	624.872	20,00	3.441.871	669.615	19,45	3.583.276	685.765	19,14
Abruzzo	328.597	95.546	29,08	302.028	112.355	37,20	329.027	113.913	34,62	376.097	121.629	32,34
Molise	133.002	46.522	34,98	123.676	50.271	40,65	63.769	51.595	80,91	57.252	57.822	101,00
Campania **	1.683.154	450.366	26,76	1.844.640	452.371	24,52	885.768	465.615	52,57	885.768	528.993	59,72
Puglia **	923.398	209.820	22,72	897.530	246.591	27,47	807.864	245.628	30,40	807.864	281.105	34,80
Basilicata	280.464	70.287	25,06	262.059	72.025	27,48	114.187	75.784	66,37	370.763	83.454	22,51
Calabria	704.283	229.047	32,52	695.817	264.758	38,05	350.591	247.278	70,53	426.255	238.042	55,84
Totale Sud	4.052.898	1.101.588	27,18	4.125.750	1.198.371	29,05	2.551.206	1.199.813	47,03	2.923.999	1.311.045	44,84
TOTALE	13.326.721	2.617.188	19,64	13.717.357	2.679.280	19,53	12.977.763	2.771.038	21,35	14.429.625	2.960.975	20,52

FONTE: Relazione Corte dei conti sul costo del lavoro pubblico negli '94 - '97 (anni vari); entrate titolo I*: dati di rendiconto (riscossioni di cassa - anni vari)

* Al netto delle entrate sanitarie

** in mancanza dei dati relativi alle riscossioni di cassa del 1996, i dati riportati sono quelli del 1995

NOTA: dal 1996 per il Molise le entrate del titolo I* risentono del modesto introito dell'accisa benzina, compensato nel titolo II* con entrate per fondo perequativo

I suesposti dati evidenziano un andamento della spesa [pagamenti] per retribuzioni e altri oneri che da un incremento medio annuale del 2,7% sino al 1996 cresce nel 1997 del 6,8% [2.961 mld/2.771 mld].

In rapporto al totale della entrate del titolo I, quella del personale rappresenta nella media dei quattro anni circa il 20%; da dire tuttavia che, nell'andamento del periodo considerato, il relativo peso percentuale cresce, passando dal 19,6% al 20,5% del 1997.

Diversa, nel confronto interregionale, la situazione fra Nord, Centro e Sud, laddove il mezzogiorno espone percentuali sempre sopra media nazionale. In particolare nel 1997, mentre il Nord registra una percentuale di costo del personale pari al 12,2% delle entrate proprie, i risultati del Centro e del Sud si collocano rispettivamente al 19,1% e al 44,8%.

Da segnalare per il Sud le situazioni di Campania e Calabria con un costo di personale pari rispettivamente al 59,7% e al 55,8% delle entrate proprie. Particolare è il caso del Molise il cui personale assorbe addirittura un costo superiore alle entrate del Titolo I [v. al riguardo anche nota TAB 26/REG].

Di segno contrario i risultati riferibili a Veneto e Lombardia con percentuali pari al 10,5% e all'11,6%.

Una differenza si rileva anche con riguardo al dato demografico dal momento che le Regioni con numero inferiore di abitanti sembrano destinate ad assorbire percentualmente più risorse proprie a sostegno del costo del personale; così per Molise e Umbria, laddove la prima assorbe tutte le risorse proprie per il personale [101%] e l'altra quasi la metà [45,4%].

Complessivamente, il riferimento con le entrate libere del Titolo I mette in chiaro esiti certamente riferibili alle diverse politiche nella gestione del personale, con la netta propensione del Nord al contenimento dei costi, non ugualmente riscontrabile al Centro e soprattutto al Sud.

7.3. La spesa per il servizio del debito

Gli oneri per servizio dei mutui assunti a carico dei bilanci regionali, anni 1993-1997, oltre che nella seguente tabella [TAB 27/REG], trovano poi più articolata

rappresentazione negli allegati statistici del II Volume, ove distinta considerazione viene fatta con riguardo a ciascuna Regione per gli interessi e la quota capitale.

I dati sottoriportati disaggregano il costo del debito esclusivamente con riguardo alla parte che rispettivamente è a carico del bilancio dello Stato o delle Regioni.

Due sono le considerazioni da fare.

In relazione alla spesa di cassa autorizzata per servizio del debito, la parte a carico dei bilanci regionali rappresenta percentualmente nell'anno 1997 circa il 48,2%. Nel confronto fra Regioni si segnalano i casi della Lombardia con una percentuale ridottissima di oneri a proprio carico [6,5%]. All'estremo opposto, Molise e Basilicata con il 92,9% e il 79,3%. Livelli intermedi sono quelli di Veneto [38,3%], Emilia Romagna [40,7%], Lazio [45,0%] e Liguria [49,3%].

La parte a carico dello Stato rappresenta percentualmente il 51,8% dell'importo complessivo iscritto a bilancio e corrisponde alla misura dei trasferimenti a favore delle Regioni per far fronte agli oneri; i quali, anche se trovano sistemazione contabile nei bilanci regionali, sono sovvenuti per altrettanto da assegnazioni statali.

Particolare notazione è per rilevare la costante crescita degli oneri in questione a partire dall'anno 1994, in concomitanza all'assunzione di mutui per ripiano disavanzi in sanità gravanti anche i bilanci regionali e concentratisi specialmente negli anni '93 e '94.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 27/REG

ONERI FINANZIARI PER IL SERVIZIO DEI MUTUI

ANNI 1993 - 1997

(in milioni)

REGIONI	1993			1994			1995			1996			1997		
	Stanz. finale	Impegni	Pag. cassa	Stanz. finale	Impegni	Pag. cassa	Stanz. finale	Impegni	Pag. cassa	Stanz. finale	Impegni	Pag. cassa	Stanz. finale	Impegni	Pag. cassa
PIEMONTE	MUTUI a carico della REGIONE (*)	205.857	203.374	203.374	481.441	370.255	195.651	186.008	186.008	206.473	201.109	201.077	200.376	198.377	198.377
	MUTUI a carico dello STATO (**)	0	0	0	95.000	90.148	95.000	92.764	92.764	93.186	91.936	91.936	88.602	88.602	88.602
	TOTALE ONERI MUTUI	205.857	203.374	203.374	576.441	460.403	290.651	278.772	278.772	299.659	293.045	293.013	288.978	286.979	286.979
LOMBARDIA	MUTUI a carico della REGIONE (*)	7.379	1.948	1.948	46.783	1.947	40.499	1.946	1.946	43.000	7.245	6.348	70.916	18.705	18.705
	MUTUI a carico dello STATO (**)	0	0	0	332.988	332.954	285.000	276.483	276.483	285.000	274.974	274.974	285.000	268.905	268.905
	TOTALE ONERI MUTUI	7.379	1.948	1.948	379.771	334.901	325.499	278.429	278.429	328.000	282.219	281.322	355.916	287.610	287.610
VENETO	MUTUI a carico della REGIONE (*)	37.612	34.836	34.834	61.396	59.638	111.838	109.921	109.921	161.485	148.824	148.536	127.717	113.526	113.526
	MUTUI a carico dello STATO (**)	183.544	183.544	183.544	203.265	183.544	183.771	183.544	183.544	183.545	183.545	183.545	183.546	182.800	182.800
	TOTALE ONERI MUTUI	221.156	218.380	218.378	264.661	243.182	295.609	293.465	293.465	345.030	332.369	332.081	311.263	296.326	296.326
LIGURIA	MUTUI a carico della REGIONE (*)	48.531	43.205	38.488	56.966	50.961	63.911	55.724	55.723	72.030	58.494	58.494	77.850	57.420	57.420
	MUTUI a carico dello STATO (**)	45.119	25.084	25.084	80.624	79.965	73.701	72.780	70.752	69.825	68.621	70.652	61.639	61.639	59.058
	TOTALE ONERI MUTUI	93.650	68.289	63.572	137.590	130.926	137.612	128.504	126.475	141.855	127.115	129.146	139.489	119.059	116.478
E. ROMAGNA	MUTUI a carico della REGIONE (*)	100.077	72.085	72.085	222.256	174.597	203.872	147.348	147.358	231.305	143.829	143.829	249.755	154.040	154.040
	MUTUI a carico dello STATO (**)	0	0	0	369.009	369.007	225.517	225.517	225.517	223.518	223.518	223.518	231.025	224.426	224.426
	TOTALE ONERI MUTUI	100.077	72.085	72.085	591.265	543.604	429.389	372.865	372.875	454.823	367.347	367.347	480.780	378.466	378.466

segue ==>

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

segue TAB. 27/REG

REGIONI	1993			1994			1995			1996			1997		
	Sianz. finale	Impegni	Pag. cassa	Sianz. finale	Impegni	Pag. cassa	Sianz. finale	Impegni	Pag. cassa	Sianz. finale	Impegni	Pag. cassa	Sianz. finale	Impegni	Pag. cassa
TOSCANA	MUTUI a carico della REGIONE (*)	256.600	122.500	203.374	183.772	169.861	221.000	196.084	198.028	141.250	197.210	197.193	252.352	207.178	207.178
	MUTUI a carico dello STATO (**)	218.000	0	0	336.000	272.442	206.000	161.387	161.387	180.000	156.172	156.172	174.719	147.023	147.023
	TOTALE ONERI MUTUI	474.600	122.500	203.374	521.772	442.303	427.000	357.471	359.415	321.250	353.382	353.365	427.071	354.201	354.201
UMBRIA	MUTUI a carico della REGIONE (*)	29.831	13.453	13.124	20.322	14.088	33.641	32.544	32.127	36.417	33.872	19.598	63.384	61.704	45.249
	MUTUI a carico dello STATO (**)	0	0	0	31.040	31.040	32.662	32.662	32.661	32.109	32.109	32.109	40.386	40.386	40.387
	TOTALE ONERI MUTUI	29.831	13.453	13.124	51.362	45.128	66.303	65.206	64.788	68.526	65.981	51.707	103.770	102.090	85.636
MARCHE	MUTUI a carico della REGIONE (*)	97	97	96	97	97	97	97	97	37.601	26.019	26.019	50.429	28.019	28.038
	MUTUI a carico dello STATO (**)	0	0	0	72.716	72.716	77.253	77.253	77.253	75.323	75.323	75.323	67.822	67.822	67.560
	TOTALE ONERI MUTUI	97	97	96	72.813	72.813	77.350	77.350	77.350	112.924	101.342	101.342	118.251	95.841	95.598
LAZIO	MUTUI a carico della REGIONE (*)	31.351	327	327	288.840	331	237.245	61.276	101.510	346.009	185.258	254.695	398.687	215.058	214.412
	MUTUI a carico dello STATO (**)	0	0	0	0	0	364.593	364.593	247.855	237.224	232.298	349.036	569.700	262.021	262.021
	TOTALE ONERI MUTUI	31.351	327	327	288.840	331	601.838	425.869	349.365	583.233	417.556	603.731	968.387	477.079	476.433
ABRUZZO	MUTUI a carico della REGIONE (*)	42.540	20.614	20.612	30.550	14.153	48.850	27.315	27.315	97.700	48.593	49.590	110.718	47.480	47.462
	MUTUI a carico dello STATO (**)	0	0	0	40.423	40.423	76.559	94.302	94.302	137.917	129.696	129.696	126.487	126.487	126.487
	TOTALE ONERI MUTUI	42.540	20.614	20.612	70.973	54.576	125.409	121.617	121.617	235.617	178.291	179.286	237.205	173.967	173.949

> segue

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

segue TAB 27/REG

REGIONI	1993			1994			1995			1996			1997		
	Stanz. finale	Impegni	Pag. cassa	Stanz. finale	Impegni	Pag. cassa	Stanz. finale	Impegni	Pag. cassa	Stanz. finale	Impegni	Pag. cassa	Stanz. finale	Impegni	Pag. cassa
MOLISE	MUTUI a carico della REGIONE (*)	16.596	16.596	16.596	16.057	16.057	16.057	58.868	15.517	99.048	19.088	48.612	86.569	26.569	40.353
	MUTUI a carico dello STATO (**)	0	0	0	40.423	40.423	40.423	10.686	10.680	2.776	2.776	2.776	3.077	3.077	3.077
	TOTALE ONERI MUTUI	16.596	16.596	16.596	56.480	56.480	56.480	69.554	26.197	101.824	21.864	51.388	89.646	29.646	43.430
CAMPANIA	MUTUI a carico della REGIONE (*)	3.779	3.779	3.779	3.779	3.779	3.779	14.778	14.174	93.779	69.853	69.853	93.779	69.853	69.853
	MUTUI a carico dello STATO (**)	0	0	0	166.815	166.815	166.815	156.910	156.910	213.239	213.239	213.239	213.239	213.239	213.239
	TOTALE ONERI MUTUI	3.779	3.779	3.779	170.594	170.594	170.594	171.688	171.084	307.018	283.092	283.092	307.018	283.092	283.092
PUGLIA	MUTUI a carico della REGIONE (*)	300.390	300.390	219.332	107.448	107.448	64.288	263.057	263.057	355.418	355.518	405.564	355.418	355.518	405.564
	MUTUI a carico dello STATO (**)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	TOTALE ONERI MUTUI	300.390	300.390	219.332	107.448	107.448	64.288	263.057	263.057	355.418	355.518	405.564	355.418	355.518	405.564
BASILICATA	MUTUI a carico della REGIONE (*)	20.850	20.850	20.966	32.300	30.932	31.187	30.300	30.188	33.960	32.264	37.612	30.800	29.530	29.530
	MUTUI a carico dello STATO (**)	0	0	0	10.000	0	0	10.301	10.299	10.370	9.470	14.603	9.050	7.714	7.714
	TOTALE ONERI MUTUI	20.850	20.850	20.966	42.300	30.932	31.187	40.601	40.487	44.330	41.734	52.215	39.850	37.244	37.244
CALABRIA	MUTUI a carico della REGIONE (*)	3.218	3.218	3.218	11.125	5.887	5.887	26.281	26.281	45.939	45.939	45.939	61.311	60.369	60.369
	MUTUI a carico dello STATO (**)	0	0	0	40.423	40.423	40.423	76.559	94.302	137.917	129.696	129.696	126.487	126.487	126.487
	TOTALE ONERI MUTUI	3.218	3.218	3.218	51.548	46.310	46.310	102.840	120.583	183.856	175.635	175.635	187.798	186.856	186.856
TOTALE ITALIA	MUTUI a carico della REGIONE (*)	1.104.708	857.272	852.153	1.565.132	1.070.031	980.797	1.356.540	1.210.831	2.001.414	1.573.117	1.712.959	2.290.961	1.643.346	1.690.076
	MUTUI a carico dello STATO (**)	446.663	208.628	208.628	1.812.736	1.719.400	1.719.597	1.974.512	1.853.476	2.881.949	2.823.373	2.947.275	2.180.779	1.820.828	1.817.786
	TOTALE ONERI MUTUI	1.551.371	1.065.900	1.060.781	3.383.858	2.739.931	2.700.734	3.431.052	3.064.307	4.883.363	4.396.490	4.660.234	4.471.740	3.463.974	3.507.862

FONTE: rendiconti generali (anni vari)

(*) Compresi oneri per mutui ripiano disavanzi sanità a carico bilancio Regione

(**) Compresi oneri per mutui ripiano disavanzi sanità a carico bilancio Stato

N. B.: Per le Regioni Campania e Puglia in mancanza dei dati del 1997 quelli riportati in tabella si riferiscono al 1996

7.4. La copertura dei residui perenti

Al termine di ogni esercizio finanziario i residui passivi sono sottoposti a verifica per l'eliminazione dalle scritture contabili delle somme non reclamate dai creditori, in generale, per due esercizi successivi a quello in cui l'impegno si è perfezionato. Seppure cancellati dal bilancio, nondimeno resta l'esistenza del debito, al cui pagamento le Regioni restano esposte allorché le relative obbligazioni esigano di essere adempiute. Perciò l'ammontare complessivo dei residui perenti va iscritto fra le poste passive del conto del patrimonio.

La copertura dei residui perenti risponde all'esigenza di garantire l'assolvimento di obbligazioni che, seppure correttamente eliminate dalla rappresentazione contabile, ugualmente pesano in termini di esposizione nei rapporti con i creditori. Di qui la necessità di prudente cautela nell'iscrivere a bilancio le congruenti disponibilità.

Va poi messo in chiaro che, qualora i residui perenti siano correlati al vincolo di destinazione loro impresso da entrate finalizzate, tanto più ricorre l'esigenza di assicurare maggior margine di copertura affinché l'esiguità del relativo stanziamento non sia di freno ad interventi ritenuti necessari e perciò specialmente assistiti dai trasferimenti vincolati.

A riguardo va pure segnalato come non omogenea risulti la disciplina che ciascuna Regione si è data nella materia considerata. Al di là della autonomia riservata in materia di regole contabili, va pure considerato come le relative disposizioni vadano mantenute nel rispetto dei principi fissati a tutela di corretta gestione e che oltreché contenuti nella legge di contabilità generale regionale [l. 335 del 1976] sono altresì applicazione di precetti iscritti in costituzione a garanzia degli equilibri generali di finanza pubblica.

Ciò posto, la seguente tabella espone l'ammontate delle perenzioni rinvenienti dalla gestione degli anni 1992 - 1997 delle Regioni a statuto ordinario, a confronto con la copertura garantita dalle definitive autorizzazioni di spesa stanziate nei bilanci dell'anno successivo.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 28/REG

CONSISTENZA TOTALE DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI E GRADO DI COPERTURA ANNI 1992 - 1997									
(in milioni)									
PIEMONTE					LOMBARDIA				
ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI	ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
1992	126.188	1993	23.992	19,01	1992	1.547.040	1993	590.283	38,16
1993	156.016	1994	33.242	21,31	1993	1.486.736	1994	688.867	46,33
1994	189.683	1995	35.595	18,77	1994	1.631.781	1995	709.666	43,49
1995	191.805	1996	27.095	14,13	1995	1.807.428	1996	497.098	27,50
1996	426.868	1997	30.899	7,24	1996	1.813.835	1997	511.413	28,20
1997	279.097	1998	51.150	18,33	1997	2.156.731	1998	716.100	33,20
VENETO					LIGURIA				
ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI	ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
1992	1.449.192	1993	500.000	34,50	1992	500.868	1993	220.000	43,92
1993	1.636.629	1994	500.000	30,55	1993	541.727	1994	325.500	60,09
1994	1.758.152	1995	600.000	34,13	1994	452.089	1995	210.000	46,45
1995	1.657.963	1996	699.000	42,16	1995	516.400	1996	250.000	48,41
1996	1.754.000	1997	450.000	25,66	1996	524.290	1997	240.000	45,78
1997	1.754.176	1998	450.000	25,65	1997	823.524	1998	520.000	63,14
EMILIA ROMAGNA					TOSCANA				
ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI	ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
1992	482.846	1993	330.369	68,42	1992	288.713	1993	288.713	100,00
1993	495.396	1994	334.667	67,56	1993	272.305	1994	272.305	100,00
1994	458.342	1995	306.585	66,89	1994	279.833	1995	279.833	100,00
1995	485.051	1996	339.267	69,94	1995	411.595	1996	411.595	100,00
1996	502.783	1997	363.088	72,22	1996	375.703	1997	375.703	100,00
1997	772.646	1998	588.890	76,22	1997	368.091	1998	368.091	100,00
UMBRIA					MARCHE				
ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI	ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
1992	11.109	1993	2.105	18,95	1992	153.820	1993	77.580	50,44
1993	11.382	1994	2.431	21,36	1993	180.841	1994	120.083	66,40
1994	11.636	1995	1.661	14,27	1994	246.870	1995	249.468	101,05
1995	11.634	1996	2.055	17,66	1995	261.988	1996	261.988	100,00
1996	12.721	1997	2.544	20,00	1996	315.888	1997	268.888	85,12
1997	13.837	1998	2.747	19,85	1997	384.648	1998	261.879	68,08

segue ==>

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

segue TAB 28/REG

LAZIO					ABRUZZO				
ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI	ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
1992	1.656.705	1993	129.845	7,84	1992	1.276.542	1993	1.190.867	93,29
1993	1.974.760	1994	211.725	10,72	1993	1.226.122	1994	1.184.932	96,64
1994	1.853.998	1995	404.546	21,82	1994	1.527.050	1995	1.179.772	77,26
1995	2.015.392	1996	318.766	15,82	1995	1.585.910	1996	1.199.421	75,63
1996	1.758.000	1997	370.952	21,10	1996	960.608	1997	743.376	77,39
1997	1.611.000	1998	227.757	14,14	1997	1.724.312	1998	1.372.000	79,57
MOLISE					CAMPANIA				
ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI	ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
1992	469.473	1993	469.473	100,00	1992	1.708.458	1993	200.000	11,71
1993	274.358	1994	273.590	99,72	1993	1.807.888	1994	200.000	11,06
1994	459.868	1995	433.748	94,32	1994	2.388.890	1995	300.000	12,56
1995	397.936	1996	395.615	99,42	1995	2.580.329	1996	400.000	15,50
1996	440.532	1997	439.506	99,77	1996	2.777.508	1997	600.000	21,60
1997	446.922	1998	446.668	99,94	1997	2.290.364	1998	400.000	17,46
PUGLIA					BASILICATA				
ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI	ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
1992	131.070	1993	57.195	43,64	1992	482.141	1993	273.900	56,81
1993	140.480	1994	14.812	10,54	1993	531.415	1994	299.863	56,43
1994	93.145	1995	37.500	40,26	1994	567.372	1995	303.077	53,42
1995	27.990	1996		0,00	1995	565.372	1996	254.496	45,01
1996	51.185	1997		0,00	1996	694.554	1997	377.367	54,33
1997		1998			1997	700.289	1998	405.144	57,85
CALABRIA					TOTALE REGIONI				
ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI	ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
1992	1.635.478	1993	1.635.478	100,00	1992	11.919.643	1993	5.989.800	50,25
1993	1.725.856	1994	1.725.856	100,00	1993	12.461.911	1994	6.187.873	49,65
1994	1.719.149	1995	1.719.149	100,00	1994	13.637.858	1995	6.770.600	49,65
1995	1.768.636	1996	1.768.636	100,00	1995	14.285.429	1996	6.825.032	47,78
1996	1.725.862	1997	1.725.862	100,00	1996	14.134.337	1997	6.499.598	45,98
1997	1.493.905	1998	1.493.905	100,00	1997	14.819.542	1998	7.304.331	49,29

FONTE: dati forniti dalle Regioni a seguito istruttoria Corte dei conti

Con riferimento all'ultimo degli anni considerati, l'ammontare complessivo dei residui perenti è di 14.819 miliardi ed avrebbe richiesto una copertura di 10.373 miliardi. La Corte infatti, sin dal referto dello scorso anno [Sez. riunite, Delib. 1/1996] ha indicato come misura congruente in termini di criterio prudenziale a garanzia di trasparenza e sana gestione la percentuale del 70%. La suesposta tabella indica per ciascuna Regione l'eventuale distanza dall'indicata percentuale, mentre per altro verso va pure considerato che, per ottemperare all'indicata esigenza, il margine effettivamente assorbito in termini di risorse libere è pari, relativamente all'anno 1997, agli stanziamenti recati in bilancio dal complesso delle Regioni per un totale di circa 5.000 miliardi, assai lontano dal suindicato limite di garanzia.

Quanto all'ammontare delle perenzioni, va rilevata la diversità esistente fra le Regioni. laddove gli importi più elevati si riscontrano in Campania [2.290 mld], Lombardia [2.157 mld], Veneto [1.754 mld], Abruzzo [1.724 mld], Lazio [1.611 mld], Calabria [1.494 mld]. E va ricordato come proprio alcune delle indicate Regioni registrino altresì giacenze di cassa presso la tesoreria generale per importi assai elevati e di molto superiori rispetto alle altre Regioni a statuto ordinario [v. *infra*, par. 8]. Il che conferma ancora una volta come perenzioni e giacenze inutilizzate di cassa siano alla base di situazioni di amministrazione il cui avanzo sconta inefficienze e ritardi nell'attuazione degli interventi finanziati con leggi di settore. Per altro verso, l'ammontare dei residui perenti è indice di situazioni di bilancio bloccate per mancanza di effettivi margini di flessibilità.

8. Il risultato di amministrazione dell'esercizio 1997 nel confronto con gli esiti delle precedenti gestioni

Nella seguente tabella sono riportati, in una sintesi espositiva, i risultati di amministrazione degli anni 1992 - 1997 ricostruiti con riguardo a ciascuna Regione a statuto ordinario sulla base dei dati rinvenienti dai rendiconti trasmessi [dati più completi per la dimostrazione della situazione di amministrazione di ciascuna Regione sono nel Volume II degli allegati].

Da dire peraltro che Puglia e Campania non sono state in grado di adempiere alle richieste di questa Corte per l'anno 1997, adducendo che il rendiconto di quell'anno non è stato definitivamente approvato dalla Giunta regionale. Ancora una volta va ribadita l'imprescindibile esigenza di tempestività nella definizione delle procedure per la validazione dei risultati delle gestioni; a proposito di che va pure precisato come l'eventuale difficoltà nell'approvazione non esime la Regione dall'onere di tempestiva trasmissione a questa Corte del progetto di rendiconto o della bozza predisposta per la Giunta, funzionale ad un controllo che, per essere inteso a favorire funzionalità ed efficacia nella gestione e nel suo prescindere da aspetti di pura formalità non esige l'intangibilità dei dati potendo assumere a sua base stime previsive purché ragionevoli e tempestive. Puglia e Campania regoleranno i loro comportamenti su quanto testé precisato, diversamente ricorrendo i presupposti per attività sostitutive da parte di questa Corte. Va invece dato atto alla Regione Calabria di essersi recentemente positivamente attivata, provvedendo a trasmettere a questa Corte i rendiconti 1996 e 1997 eliminando così quel ritardo che lo scorso anno era stato segnalato.

Ciò posto, prima considerazione è per il modo di ricomposizione dei dati contabili nella definizione delle situazioni di amministrazione. Va segnalato che nel computo del fondo di cassa diverso è il modo di operare secondo che le Regioni riportino o no a residuo attivo gli importi delle rispettive giacenze di cassa nei tre conti accesi presso la tesoreria dello Stato; nel primo caso entrando nel computo esclusivamente le disponibilità esistenti presso il proprio tesoriere.

I risultati riportati nella tabella malgrado diano conto di una generale situazione di avanzo di amministrazione riscontrabile quasi per tutte le Regioni a statuto ordinario, con l'eccezione della Puglia, richiedono attenta valutazione.

Le predette situazioni, ad una più approfondita analisi, non paiono infatti offrire apprezzabili margini di risorse a copertura di ulteriori decisioni di spesa oltre a quelle già vincolate nella destinazione.

Va osservato a riguardo che - sulla base dei principi contabili rinvenienti dalla legislazione nazionale [legge 335 del 1976] - il vincolo di destinazione impresso alle

risorse regionali obbliga a corrispondenti reiscrizioni nella competenza dell'esercizio successivo e per tale ammontare prosciuga l'avanzo di amministrazione.

Ugualmente, sull'avanzo contabile di amministrazione pesano i residui perenti i quali dal momento in cui sono eliminati dalle scritture contabili postulano una percentuale di necessaria copertura a garanzia delle richieste dei creditori [v. paragrafo precedente]. Nel richiamare, a riguardo, quanto detto lo scorso anno nel referto della Corte per il Parlamento e i Consigli regionali [SS.RR., Delib. 1/96], occorre pure confermare come i residui perenti, seppure cancellati dalle contabilità, restano collegati ad obbligazioni sorte e tuttora esistenti, con la conseguenza di gravare sulle disponibilità di bilancio in termini di garanzia per l'assolvimento. A cautela del quale, il margine adeguato di copertura - in rapporto all'ammontare dei residui perenti rinvenienti dal conto del patrimonio - va tuttavia mantenuto in una percentuale non lontana dal 70-75% di tale importo complessivo.

Ciò detto, si espongono di seguito i dati relativi alla situazione contabile di avanzo di amministrazione degli anni 1992-1997; a fronte della quale, sono poste in evidenza le economie vincolate e l'importo complessivo dei residui perenti.

Tale raffronto [avanzo / economie vincolate / perenzioni], seppure non consenta esaustivo scrutinio sul modo di costruzione e conservazione degli equilibri di bilancio, costituisce tuttavia un indicatore su cui è possibile misurare - con approssimazione ma pure con immediatezza - quanto le politiche di spesa siano poste in crescente tensione a causa del progressivo irrigidimento dei bilanci.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 29/REG

SITUAZIONE DI AMMINISTRAZIONE - ECONOMIE VINCOLATE - RESIDUI PERENTI 1993 - 1997						
(in miliardi)						

REGIONI		1993	1994	1995	1996	1997
PIEMONTE	Risult. amministrazione	1.582	1.303	1.877	1.377	1.529
	Economie vincolate	1.848	1.562	2.045	1.409	1.790
	Res. perenti complessivi	156	190	192	426	279
LOMBARDIA	Risult. amministrazione	4.005	4.231	5.765	5.033	4.712
	Economie vincolate	3.954	3.678	5.162	5.615	5.224
	Res. perenti complessivi	1.487	1.632	1.807	1.813	2.157
VENETO	Risult. amministrazione	1.394	1.426	1.483	1.917	2.262
	Economie vincolate	592	548	813	1.326	1.705
	Res. perenti complessivi	1.637	1.758	1.657	1.621	1.754
LIGURIA	Risult. amministrazione	496	482	464	436	694
	Economie vincolate	154	252	157	203	165
	Res. perenti complessivi	542	452	516	524	824
EMILIA ROMAGNA	Risult. amministrazione	805	868	932	1.157	1.258
	Economie vincolate	566	688	677	872	610
	Res. perenti complessivi	495	458	485	502	773
TOSCANA	Risult. amministrazione	748	703	957	862	1.057
	Economie vincolate	550	501	545	487	689
	Res. perenti complessivi	272	280	411	376	368
UMBRIA	Risult. amministrazione	268	305	444	407	653
	Economie vincolate	442	382	566	579	751
	Res. perenti complessivi	29	24	33	22	27
MARCHE	Risult. amministrazione	2.187	-3	851	1.319	686
	Economie vincolate	2.422	429	977	1.041	517
	Res. perenti complessivi	181	247	262	316	385
LAZIO	Risult. amministrazione	-2.919	-1.318	-121	417	439
	Economie vincolate	466	1.534	1.885	2.344	2.331
	Res. perenti complessivi	1.975	1.853	2.015	1.758	1.611
ABRUZZO	Risult. amministrazione	1.130	1.028	1.083	766	1.412
	Economie vincolate	1.185	1.030	941	807	1.507
	Res. perenti complessivi	1.368	1.202	645	154	320
MOLISE	Risult. amministrazione	312	437	436	452	483
	Economie vincolate	192	45	61	9	16
	Res. perenti complessivi	274	460	398	440	447
CAMPANIA	Risult. amministrazione	6.199	5.897	6.527	7.239	7.851
	Economie vincolate	2.812	2.783	3.110	3.142	4.084
	Res. perenti complessivi	1.808	2.389	2.580	2.777	2.581
PUGLIA	Risult. amministrazione	-929	-146	-131	-215	n.d.
	Economie vincolate	191	490	1.314	1.381	
	Res. perenti complessivi	1.000	1.000	501	552	
	Debiti in attesa di sistemazione contabile *	398	398	313	462	
BASILICATA	Risult. amministrazione	440	528	603	710	745
	Economie vincolate	536	574	598	705	727
	Res. perenti complessivi	531	567	565	694	706
CALABRIA	Risult. amministrazione	4.357	4.400	4.676	4.529	5.276
	Economie vincolate	2.592	2.674	3.030	2.804	3.563
	Res. perenti complessivi	1.725	1.719	1.769	1.725	1.494

Fonte: rendiconti e bilanci previsione (anni vari). Risccontro istruttorio con servizi finanziari delle Regioni

* L'importo globale delle carte contabili al 31.12.97 è di 470 mld, di cui 157 mld riguardano pagamenti senza mandati relativi agli anni '96 e '97

A fronte dei dati suindicati, particolare segnalazione meritano perciò le situazioni di Lombardia, Lazio, Campania, Abruzzo, Basilicata, Calabria.

La Lombardia, in ciascuno degli anni considerati sino al 1997, espone consistenti avanzi di amministrazione, a fronte dei quali elevatissime sono tuttavia le economie vincolate e le perenzioni. Le economie vincolate, espressione di mancata realizzazione di interventi progettati e autorizzati nel bilancio dell'anno, rappresentano percentualmente, a fine anno 1997, il 38,1% delle entrate riscosse sul Titolo II [v. TAB 18/REG, Parte II, parag. 6.1.], ove si concentrano i trasferimenti e le contribuzioni statali rinvenienti da leggi di settore. Il che vuol dire che l'equilibrio di bilancio sconta pesantemente la mancata utilizzazione di risorse che alla Regione sono state trasferite dallo Stato a favore di obiettivi di sviluppo, miglioramento del tessuto produttivo e della qualità dei servizi.

Altrettanto è a dirsi a proposito della Regione Lazio, la quale, secondo quanto sopra precisato, migliora la situazione di amministrazione in questi ultimi anni, ma perviene a questo risultato a scapito dell'utilizzazione di risorse trasferite dallo Stato e non utilizzate nella misura anche qui di oltre il 31,6% nel '97.

Peggiora invece la situazione per Basilicata e Abruzzo che, a fronte di assegnazioni di risorse destinate ad interventi settoriali, non utilizzano percentuali rispettivamente pari al 70,4% e 59,1%.

E' poi il caso della Campania, che alimenta le situazioni di avanzo di amministrazione tramite economie vincolate il cui importo, elevato in ciascuno degli anni considerati, raggiunge a fine 1997 il livello di 4.084 miliardi, inferiore solo a quello della Lombardia e pari al 32,5% delle entrate del Titolo II; con i residui perenti salgono a 6.665 miliardi [5.919 mld nel '96] le mancate realizzazioni con riguardo agli obiettivi programmati.

Resta da dire della Calabria che espone economie vincolate pari al 106% delle riscossioni del Titolo II - Entrate, mostrando così un bassissimo grado percentuale di realizzazioni negli interventi, cui si deve il mantenimento della situazione di sostanziale pareggio a consuntivo.

A parte i suaccennati casi, il rapporto fra economie vincolate e assegnazioni statali [Titolo II] mostra - pur con differente graduazione - migliore capacità realizzativa per le Regioni: Liguria [6,7%], Emilia Romagna [7,7%], Toscana [12,8%]. Negli altri casi, le relative percentuali, tutte superiori o pari al 25%, evidenziano situazioni messe maggiormente in tensione da una scarsa autonomia di manovra sulle risorse. A soffrirne sono le politiche di intervento che scontano il rischio del progressivo restringersi di una autonoma attivazione, laddove l'autorizzazione di ulteriori spese di investimento se per un verso è messa in difficoltà dalle recenti restrizioni di cassa introdotte con le due ultime manovre, trova altresì limite ancor più stretto e esigenza di congruente prudenza nel tetto massimo di indebitamento stabilito dalla legge 335 del '76.

Sulla descritta flessione dei margini di realizzazione, non poca influenza ha esercitato la riduzione delle assegnazioni di risorse al comparto delle Regioni a statuto ordinario. Non a caso gli omologhi dati riferiti al '94, espongono andamenti più favorevoli per la minore dimensione percentuale di interventi non realizzati: Lombardia [22,5%], Lazio [17,5%], Abruzzo [32,2%], Basilicata [30,7%], Calabria [60%].

9. La riduzione del disavanzo finanziario in adesione al patto di stabilità interno

Gli impegni assunti dall'Italia con il Patto di stabilità e crescita [PSC] hanno definito un più stringente regime di valutazione dei conti pubblici che si è affiancato ai criteri di convergenza del Trattato di Maastricht. In particolare, i Regolamenti [CE] n. 1466/97 e n. 1467/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997 [v. GU n. C 236 del 2.8.1997, pag. 1] hanno fissato come obiettivo a medio termine il raggiungimento di saldi nei bilanci pubblici vicini al pareggio o positivi, cui gli Stati membri si sono impegnati consentendo a misure di rafforzata sorveglianza in ordine alla attuazione di procedure mirate sui disavanzi eccessivi.

Da dire tuttavia che l'azione di riequilibrio dei conti pubblici ha inteso proporsi in una stretta complementarietà con il rilancio degli investimenti in un quadro di politica economica rivolta alla crescita dello sviluppo e dell'occupazione. Di qui, il rifiuto della politica dei "due tempi", laddove invece stabilità e sviluppo, in una "concatenazione

virtuosa", vengono ad esprimere due aspetti di uno stesso fenomeno: "la sostenibilità della crescita" [v. Prefazione al DPEF 1999-2001].

Il Documento di programmazione economico-finanziaria [DPEF] 1999-2001 non manca di rilevare come i vincoli valevoli ad assicurare stabilità al risanamento economico-finanziario "richiedano comportamenti coerenti da parte di tutti i soggetti pubblici: Stato, Regioni, enti locali e enti pubblici". Il che vuol dire - prosegue il DPEF - "la condivisione degli obiettivi, la presa di coscienza delle implicazioni di tali vincoli per le proprie politiche di bilancio e l'impegno di tutti a costruire un sistema di garanzie reciproche per il rispetto degli impegni che il Governo centrale si assume nell'interesse di tutto il Paese".

Il patto di stabilità interno previsto all'art. 28 del collegato alla finanziaria 1999 [448/98] ha inteso tradurre in concreto gli impegni assunti con il PSC, legando le politiche di bilancio degli enti territoriali, e delle Regioni in particolare, agli obiettivi di finanza pubblica predeterminati con il DPEF, sulla base di una progressiva riduzione del "finanziamento in disavanzo delle proprie spese" e del rapporto tra lo stock di debito e il PIL.

Alcuni profili meritano preliminare considerazione, dal momento che il DPEF, nel richiamare ad una riflessione su strumenti e procedure valevoli ad attuare gli impegni assunti con l'ingresso in UEM, non ha mancato tuttavia di riconoscere l'esigenza a che governi regionali e locali debbano "*concorrere a definire*" le scelte con cui i vincoli esterni sui saldi di finanza pubblica vengono a tradursi nei loro confronti in interventi sulle politiche di bilancio. Questa esigenza di "*concorso*", da parte di enti dotati di autonomia garantita, ha avuto ulteriore riconoscimento nelle due risoluzioni di Senato e Camera sul DPEF [12 maggio 1998] entrambe le quali hanno impegnato il Governo a che la definizione delle procedure e degli strumenti per l'attuazione degli obblighi assunti con il PSC fosse effettuata "*previa intesa*" della Conferenza Stato-Regioni-enti locali.

Tale intesa è mancata, mentre è slittata la riforma sul federalismo fiscale spostata nel collegato ordinamentale [ora in fase di definitiva approvazione].

Con riguardo alle Regioni, la norma non è priva di contraddizioni. Ed invero, sulla base di collaudati e del resto generali principi di contabilità pubblica [legge 335 del 1976 e 281 del '70], le Regioni possono finanziare in disavanzo solo spese di investimento; l'obiettivo di riduzione di spesa corrente in debito potrebbe allora riferirsi solo alle deroghe introdotte per ripiani di disavanzi pregressi in Sanità o nei trasporti, sui quali del resto troppe volte la Corte ha espresso allarme e preoccupazione [v. da ultimo *retro*, par. 2 e 6.5] ma tuttavia autorizzate per legge e con il favore del Governo. Diviene perciò difficile ipotizzare per le Regioni una riduzione nel rapporto fra stock di debito e PIL, dal momento che il ricorso al credito, qualora sia a copertura del pregresso, diviene per un verso soluzione necessitata, per altro verso non può che trovare a sostegno autorizzazioni legislative. Quanto agli altri debiti, si è già detto che possono riguardare solo investimenti, perciò sono fuori dalle prescrizioni dell'art. 28. Né, a dar compiuto senso alla norma, è la prevista esclusione dalle entrate finali dei trasferimenti dello Stato, dato che, nel quadro del complessivo disegno di coinvolgimento nel patto, il sistema presupponeva e tuttora esige la contemporanea soppressione dei trasferimenti e la sostituzione con entrate proprie destinate ad aggiungersi all'IRAP, che inizialmente l'art. 28 sembrava computare fra le entrate finali unitamente alla quota di accisa benzina.

Il percorso per risalire al senso e alla stessa ratio legislativa si risolve nel tentativo di rintracciarne i veri obiettivi. Che certo non sono quelli di richiamare le Regioni ad una più rigorosa attuazione dell'esistente, ma piuttosto di instaurare un nuovo sistema di vincoli che, però non tanto ai saldi guarda, né tanto meno ai limiti di sostenibilità del debito, ma intende essenzialmente sospingere verso un maggiore controllo sull'evoluzione della spesa regionale con limiti imposti alla sua crescita e alla sua qualità.

La necessità di ritagliare ulteriore spazio per le risorse da destinare allo sviluppo e all'occupazione, cioè agli investimenti - a fronte di un livello già troppo sostenuto di pressione fiscale - spiega l'esigenza di generale compressione delle spese correnti per recuperare un differenziale da destinare alla crescita economica.

Altra questione è legata all'essere i vincoli costruiti su parametri che scontano stime previsive sulle quali fanno premio distorsioni create da trasferimenti dello Stato per interventi riferiti a "interessi nazionali" e perciò destinati a permanere anche nel nuovo regime.

Interrogativi si pongono poi a riguardo della gestione di risorse comunitarie. Ed invero, a fronte di esigenze di tiraggio sui fondi UE che impongono di velocizzare i pagamenti al fine di migliorare le *performance* regionali e nazionali nell'acquisizione delle risorse assegnate, il vincolo alla spesa agisce e spinge in senso contrario con il rischio di penalizzare le Regioni più attive e perciò esposte a travalicamenti di cassa. Il che tanto più preoccupa dal momento che i programmi comunitari includono in larga misura spesa corrente e, per questa parte, non restano coperti dall'esclusione operata dall'art. 28 con riguardo alla spesa in conto capitale.

Infine, adeguata considerazione meriterebbe la struttura delle spese regionali, a causa della perdurante incertezza sulla esatta delimitazione fra quelle di natura corrente e quelle destinate agli investimenti, specie allorché si tratti di interventi regionali per lo sviluppo.

In realtà la formulazione definitiva della norma, nel suo prescindere dal concetto inizialmente proposto di indebitamento netto, ha reso difficile una applicazione che restasse consequenziale a quel patto di stabilità e crescita a sostegno del quale occorreva coinvolgere i bilanci degli enti regionali e locali. Una volta rinunciato alla referenza con il parametro di contabilità nazionale, quale criterio obiettivo precostituito in via generale e astratta per tutto il comparto del settore pubblico e rinveniente dagli impegni di livello internazionale, la ricerca di modi e regole per la ripartizione della riduzione del debito fra comparti e fra enti non ha mancato di creare difficoltà specie per la mancanza nella norma in questione di una chiara indicazione a riguardo.

Sin qui la disciplina legislativa, con le perplessità che essa suscita; né l'illustrazione datane dal Tesoro con la circolare n. 12 del 12 marzo scorso ha consentito di superare totalmente le difficoltà applicative.

Va ricordato intanto che la relazione tecnica di accompagnamento al collegato alla finanziaria '99 ha quantificato in 2.200 miliardi la riduzione dell'indebitamento netto che

Il governo della finanza pubblica è stato in realtà chiamato ad avviare un processo di ricomposizione dei bilanci con l'obiettivo di contenere la pressione fiscale e sostenere al contempo una strategia per lo sviluppo.

La filosofia di fondo del PSC è perciò quella di rivalutare il vincolo sull'evoluzione dei livelli di spesa e di entrata, non più surrogabili con il rispetto dei saldi.

La Corte, nell'audizione resa dinanzi alle Commissioni bilancio riunite di Camera e Senato, sul DPEF 1999-2001, ha sostanzialmente condiviso l'indirizzo generale e la filosofia di fondo del PSC, per quanto esso vale a sorreggere linee di risanamento e di tutela degli obiettivi di rientro dal deficit compatibili con lo sviluppo dell'occupazione.

Il che tuttavia non esclude problemi di carattere pratico-operativo connessi alla integrazione di un vincolo costruito in termini generali, nel passaggio ad un ambito di realtà gestionali non assimilabili quanto a specificità di natura finanziaria nonché ad attribuzioni e risposte di carattere istituzionale.

Per altro verso, il nodo problematico di un vincolo alle decisioni di spesa delle Regioni slegato dalle effettive disponibilità e sostenibilità della propria finanza, difficilmente può trovare soluzione senza il ricorso agli strumenti di raccordo istituzionale per tramite di leale collaborazione fra livelli di governo.

L'obiettivo imposto alla Regioni di riduzione del disavanzo annuo dello 0,1 di punto percentuale di PIL, considerato l'esiguo margine di manovra sull'entrata, si traduce in un necessario contenimento della spesa la cui realistica praticabilità si misura poi in termini di ragionevolezza.

La trasposizione sui bilanci regionali degli impegni assunti a livello internazionale non è priva di difficoltà sul piano fattuale e operativo. Fra queste, se ne segnalano soprattutto tre.

In primo luogo, appare problematico la situazione finanziaria conseguente a manovre annuali che da oltre un quinquennio hanno chiamato il comparto regionale a concorrere al processo di risanamento intrapreso a livello centrale [v. *retro*, par. 2.]; ulteriori, consistenti misure restrittive possono risultare poco praticabili - specie per alcune Regioni - in termini di fattibilità operativa.

i due compatti, Regioni e Enti locali, debbono conseguire tramite le misure delineate dal comma 2 dell'art 28; ciò a fronte di un PIL stimato in 2.131.574 miliardi per il '99 [-0,1% del PIL]. Data l'esigenza di applicare la riduzione del disavanzo distintamente a Regioni a statuto ordinario, a statuto speciale nonché Province autonome, Province e Comuni e considerata la mancanza di regole fissate nella sede legislativa, il criterio di ripartizione è stato individuato in via di interpretazione rendendo peraltro omologhi due concetti fra loro disuguali: disavanzo e spesa corrente. Cosicché, a fronte della costruzione di una mera corrispondenza quantitativa fra riduzione di indebitamento [2.200 mld] e altrettanto importo di spesa corrente '98 [1%/totale pagamenti di cassa], la ripartizione ha avuto a sua referenza un parametro in realtà non compreso nel dettato legislativo.

Alle Regioni a statuto ordinario è stato attribuito un obiettivo di riduzione del disavanzo che, in quanto misurato sulla spesa, è risultato pari a 1.000 miliardi di risparmio da realizzare nel '99 rispetto ai risultati '98. All'atto della definizione con riguardo ad ogni singola Regione, il disavanzo assume così nuovamente a suo parametro di riferimento la spesa corrente tant'è che gli interventi correttivi, per star dentro alla richiesta flessione di saldo tendenziale, è resa pari ad una riduzione dell'1% della spesa corrente '98 al netto di interessi e comprensiva della spesa sanitaria.

Dall'originario progetto di coinvolgimento delle Regioni, per averne intesa e concorso alla tenuta degli impegni assunti dall'Italia con il PSC, ha finito per emergere la diversa logica della imposizione di un obiettivo sostanzialmente tarato sul vincolo alla spesa.

Quanto a questa, il calcolo dei saldi suddivisi orizzontalmente con riguardo ad attività ordinarie, gestioni asl, ambito ospedaliero, seppure finalizzato ad individuare l'evoluzione dei trends con riguardo ai tre settori, non consente comunque di superare le obiezioni che sopra si sono espresse. Ed invero se le entrate, al fine della costruzione dei tre saldi, si vuole che siano al netto oltreché dei trasferimenti statali, anche di contributi sanitari, di IRAP, perequazioni, probabilmente anche future compartecipazioni a IVA e IRPEF nonché a quant'altro serva a garantire lo svolgimento delle funzioni normali e ad assolvere i compiti propriamente attribuiti per costituzione, il concetto stesso di saldo

) perde il significato di sana gestione e di limite congruente con l'entrata in funzione di svolgimento dei compiti propri, per riassumere il più reale significato di "taglio" alla spesa, indipendente dallo stesso concetto di adeguatezza con riguardo alle risorse sufficienti a sostenerla.

In via di approssimazione, sulla base dei dati dei rendiconti regionali '97, va evidenziato quanto segue. La riduzione dell'1% della spesa corrente regionale assume realistico significato se si tiene conto che: la spesa corrente '97 delle Regioni a statuto ordinario ascende a 104.960 miliardi; contribuisce a comporla per 86.258 miliardi il mantenimento dei livelli sanitari [82,2%]. La differenza, pari a 18.702 miliardi è assorbita da oneri finanziari [2.142 mld], spese di amministrazione generale [5.040 miliardi, di cui 2.961 miliardi per il personale], mentre restano poi da coprire residui perenti per 14.819 miliardi, obblighi di reiscrizioni di spese operative correnti, fra le quali figurano quelle per la formazione e per i trasporti [circa 4.000 miliardi]. Pur considerando al 75% la copertura dei perenti [v. *retro* parag. 7.4.], oneri obbligatori e spese difficilmente comprimibili prosciugano la spesa corrente di cassa per oltre 18 mila miliardi. Il che sta a significare che l'obiettivo di riduzione resta sostanzialmente a carico della spesa per la garanzia dei livelli sanitari, ove poco è il margine di autonomia riservato alle Regioni, mentre costi più elevati sono spesso coniugabili con la qualità delle prestazioni e/o con maggior peso dovuto all'età della popolazione, o con problemi strutturali e di rete ospedaliera di non immediata né facile soluzione. La questione dell'equità - come risposta di congruo finanziamento per effettivo bisogno - viene risolta senza attenta valutazione per la differenziata morfologia delle realtà territoriali con il rischio di penalizzare le strutture più efficienti.

Le suesposte considerazioni, basate sul dato dei pagamenti e perciò con riguardo al fenomeno della formazione del fabbisogno, trovano ulteriore conferma dal lato della copertura e del conseguente impatto sull'equilibrio del settore statale. Ed invero, per restare solo alle tre Regioni che nel triennio 96-98 presentano maggiore tasso di crescita quanto ad impatto sul fabbisogno [+ 10% - Piemonte, Toscana, Lazio], è facilmente riscontrabile come il finanziamento della spesa sanitaria abbia decisiva rilevanza in termini di maggiore impatto sul fabbisogno del settore statale [v. TAB 5/REG].

Nell'ambito di tale finanziamento ampio peso è poi attribuibile, negli anni 1997 e 1998, ai sospesi di tesoreria correlati ad anticipazioni del Tesoro rimborsate per importi inferiori e valevoli a dar sostegno sostitutivo a mancati introiti da bilancio a da minori entrate per contributi sanitari o da IRAP.

Per concludere sul punto, vale richiamare i dati della tabella 6/REG esposta in Parte I [v. parag. 2.1.]. Emerge per tutte le Regioni a statuto ordinario un maggiore impatto sul fabbisogno, con una crescita percentuale del 7,0% nel 1997 e del 6,4% nel 1998. Tale crescita percentuale tanto più preoccupa perché correlata a picchi molto elevati per alcune Regioni non compensabili con i risultati quasi nulli rilevati per altre realtà regionali. La riduzione di spesa corrente ex art. 28 legge 448/'99 - da attuare come indicato dalla circolare n. 12 del marzo scorso - dovrebbe tradursi nell'obiettivo di risparmio pari a circa 123 miliardi per il Lazio e a circa 88 miliardi per Piemonte e Toscana da reperire quasi totalmente da risorse a sostegno della spesa sanitaria. Ciò, a fronte di tassi di crescita nel triennio caratterizzati per le tre Regioni da una evoluzione al rialzo sospinta proprio dalle gestioni sanitarie.

Si tratta di tre esempi significativi; ma per tutte le realtà regionali va pure riscontrato un andamento in crescita delle spese finali, particolarmente vistoso nel confronto '97/'96 e influenzato totalmente dalla sanità [v. TAB. 29/REG e 29-bis/REG]. A riguardo di che, speciale considerazione merita poi la rimanente composizione della spesa regionale, ove predominano percentualmente gli interventi di carattere vincolato e ove buona parte delle scelte allocative sono riferibili a programmi finanziati da fondi di provenienza comunitaria; rispetto ai quali, cioè, l'interesse regionale ma pure nazionale è di elevata realizzazione in termini di impegni e pagamenti ai fini di massimo tiraggio.

PARTE III

LE POLITICHE DI INTERVENTO NEI BILANCI DELLE REGIONI E NEI RISULTATI DI GESTIONE

- 1. La trasformazione del sistema amministrativo nel quadro delle nuove competenze attribuite alle Regioni in attuazione della legge 59 del 1997**
- 2. Le politiche di intervento esaminate sulla base dei risultati di consuntivo e tramite l'applicazione di indicatori di *performance***
- 3. Agricoltura**
 - 3.1. La riforma del settore: il d.lgs. n. 143 del 1997 e la legislazione regionale di recepimento*
 - 3.2. La disciplina nazionale di finanziamento delle attività e degli interventi regionali in agricoltura*
 - 3.3. Profili gestionali della politica agricola regionale*
- 4. Industria**
 - 4.1. Linee guida della riforma del settore: il d.lgs. n. 112/1998 e il conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli Enti locali relativi alla materia "industria"*
 - 4.2. Il d.lgs. n. 123/1998: disposizioni per la razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese*
 - 4.3. La legge n. 266/1997, art. 1: rilevazione delle leggi e dei provvedimenti di sostegno alle attività economiche e produttive*
 - 4.4. In particolare: la legge n. 488/1992*
 - 4.5. Il d.d.l. n. 5627 A.C. recante: "Norme in materia di attività produttive". In particolare i distretti industriali*
 - 4.6. Le politiche di sviluppo territoriale*
 - 4.6.1. Le politiche di promozione dei sistemi di imprenditoria locale*
 - 4.6.2. Le politiche di investimento pubblico diretto*
 - 4.7. La politica di intervento industriale esaminata sulla base dei rendiconti regionali: profili gestionali*

5. Trasporti

- 5.1. Introduzione: il settore dei trasporti prima della riforma: punti di criticità*
- 5.2. Il quadro normativo dopo la riforma: decreto legislativo n. 422 del 1997; ruolo delle Regioni e prospettive per un'efficiente gestione dei trasporti pubblici locali*
- 5.3. Aspetti finanziari ed interventi nel settore del trasporto locale: disavanzi regionali; leggi nn. 204/1995 e 194/1998*
- 5.4. Risultati di consuntivo: esame dei consuntivi 1997 comparati con i dati riferiti agli esercizi 1993-1996*

6. Formazione e aggiornamento professionale

- 6.1 La formazione come strumento di sostegno alle politiche attive dell'occupazione e dello sviluppo*
- 6.2. Profili gestionali delle attività di formazione*

7. Sanità

- 7.1. Dalla riforma introdotta con il d. lgs. 502 del 1992 ai più recenti provvedimenti di riordino e riorganizzazione del Servizio sanitario nazionale*
- 7.2. Le gestioni liquidatorie e i definitivi accertamenti sui disavanzi pregressi a fine 1996, 1997 e 1998*
- 7.3. I disavanzi 1995-1997 nella gestione dell'assistenza sanitaria. Il "nuovo corso" e le ulteriori esigenze di ripiano*
- 7.4. La spesa sanitaria di parte corrente: anni 1993-1997. Segue: A) analisi per categorie economiche*
 - 7.4.1. Segue: B) analisi per funzioni. L'assistenza ospedaliera: gli indicatori di efficienza, la struttura demografica, la mobilità*
- 7.5. L'avvio della seconda fase del programma di investimenti ex art. 20 legge 67/1988*
 - 7.5.1. Il quadro normativo e procedurale di riferimento*
 - 7.5.2 Il primo triennio*
 - 7.5.3. L'avvio della seconda fase del programma straordinario*
 - 7:5.4. Conclusioni*

1. La trasformazione del sistema amministrativo nel quadro delle nuove competenze attribuite alle Regioni in attuazione della legge 59 del 1997

L'esame condotto in questa terza parte della relazione si pone a completamento e prosecuzione delle analisi svolte in precedenza, nel senso di mettere a confronto i dati sugli equilibri finanziari del comparto regionale e delle singole gestioni, nonché la coerenza di copertura degli andamenti di spesa, con i modi e il grado di realizzazione degli interventi a fronte delle risorse destinatevi.

Il collegamento fra le indicate tematiche ha più di una ragione.

La proficua utilizzazione delle risorse, specie quelle destinate allo sviluppo, influisce in larga misura sugli stessi risultati delle gestioni finanziarie.

Per altro verso e con riguardo ai più generali equilibri di finanza pubblica, c'è da dire che nell'efficacia delle politiche pubbliche orientate allo sviluppo si gioca la scommessa di una coerente, quanto necessaria, coniugazione fra risanamento finanziario, rilancio dell'economia, riduzione dell'inflazione e sostegno all'occupazione. L'intreccio fra obiettivi e interessi nazionali, da un lato e regionali, dall'altro, amplia le attese riconducibili alla capacità di risultati efficaci le cui ricadute sono misurabili sia in termini di andamenti macroeconomici che di influenza sulla finanza pubblica.

Le indicate considerazioni, mentre trovano conferma in quanto precedentemente osservato con riguardo agli impegni assunti a livello internazionale in termini di crescita sostenibile, assumono ulteriore spessore nel quadro del processo di trasformazione del sistema amministrativo italiano che, con l'attuazione delle deleghe recate dalla legge 59 del 1997 e nella coniugazione con quanto disposto con la 127 e la 94 dello stesso anno e relativi decreti delegati, sospinge alla volta di un disegno ove le aperture in chiave federalista si coniugano con una più ampia partecipazione delle Regioni al nuovo quadro di definizione delle strategie rivolte allo sviluppo e all'occupazione. Il Patto sociale del dicembre scorso si allinea al patto di stabilità e crescita e coinvolge il livello regionale nel duplice compito di concorrerne alla tenuta dei conti pubblici e di alimentare risorse per lo sviluppo.

Funzioni ridisegnate e nuovamente ripartite, risorse diversamente allocate fra centro e periferia, nuova struttura dei bilanci, per dar modo di governare le politiche alla volta di realizzazioni connotate da apprezzabile grado di *performance*.

Una volta rovesciato il principio sul quale si è retto sin qui il sistema amministrativo e superato il parallelismo fra potere legislativo e potere amministrativo, è stato possibile attribuire tutte le funzioni amministrative alle Regioni e agli Enti locali, salvo quelle riservate allo Stato nelle materie enumerate.

I decreti di attuazione, a partire dal 1997, hanno decentrato in ambito locale un ingente numero di competenze sulla base di una minuziosa elencazione rispondente tuttavia ad un duplice ordine sistematico: tassativo per ciò che resta allo Stato; esemplificativo-residuale con riguardo alle realtà territoriali.

Primo ad essere interessato dal trasferimento di funzione, è stato il settore dell'agricoltura cui ha fatto seguito la riorganizzazione dell'amministrazione centrale nel Ministero delle politiche agricole [d.lgs. 4.6.1997 n. 143]. Segue il trasporto pubblico locale [d.lgs 19.11.1997 n. 422], poi il mercato del lavoro, con i compiti relativi al collocamento e quelli in materia di politica attiva [d.lgs. 23.12.1997 n. 469].

Nel marzo 1998, il d.lgs 112 - sulla base di più precisa definizione dei principi che presiedono la ripartizione di poteri e funzioni fra Stato e Regioni, nonché dei criteri organizzativi e di raccordo con gli Enti locali - ha attuato un assai ampio conferimento e/o delega di funzioni amministrative in base ad una redistribuzione riconducibile a tre principali settori organici: i) sviluppo economico e attività produttive [artigianato, industria, energia, miniere e risorse geotermiche, fiere-mercati-commercio, turismo]; ii) territorio, ambiente e infrastrutture [urbanistica, ambiente, opere pubbliche, viabilità, trasporti, protezione civile]; iii) servizi alla persona e alla comunità [tutela della salute, servizi sociali, istruzione scolastica, formazione professionale, beni e attività culturali, spettacolo, sport].

Quanto alla disciplina delle attività, l'accentuazione in direzione di una amministrazione di risultato dà ragione della revisione e della modernizzazione del sistema dei controlli intesi a rendere più espliciti il grado dei risultati conseguiti, i costi dei prodotti, la qualità delle prestazioni. Le disposizioni recate dalla legge 662/'96 [art. 2,

commi 203-214], coniugandosi all'attuazione dei principi recati nella 59 /'97 [artt. 1, comma 2; 3, comma 1, lett. c); 4, commi 3 e 4, lett. c)], sollecitano l'attivazione di strumenti di programmazione negoziata - ove posizione di primo piano è riservata alle Regioni - al fine di regolare quegli interventi che, coinvolgendo una molteplicità di soggetti pubblici e privati, comportano attività decisionale complessa e una gestione unitaria di risorse finanziarie di provenienza nazionale e comunitaria. La nuova programmazione dei fondi strutturali 2000-2006 definita dal CIPE nel dicembre 1998, quasi contestualmente alla sottoscrizione del protocollo regionale sul patto sociale, fissa nuove procedure ove centrale è la posizione delle Regioni quale livello privilegiato per determinare il coordinamento delle azioni territoriali e il coinvolgimento degli Enti locali e delle autonomie funzionari. Tavoli di programmazione nazionale, doppiati da un sistema di tavoli regionali, per riattivare un percorso di sinergie operative capace di utilizzare al meglio le risorse a disposizione del nostro paese.

In questo scenario, che segna l'attribuzione alle Regioni di ruolo e responsabilità in un più forte raccordo con le autonomie locali, reso esplicito e operativo tramite l'istituzione della Conferenza Unificata, la residualità nella distribuzione delle competenze, come criterio di completezza dell'ordinamento speculare a quello della sussidiarietà, suggerisce altresì il percorso da seguire quanto a regole e criteri per il finanziamento.

Diviene cruciale la questione relativa alla quantificazione e determinazione delle risorse, necessarie a garantire l'effettivo esercizio di attività trasferite. Ed invero, se la regola generale è quella della corrispondenza fra "il prima" e "il dopo", la quantificazione è peraltro sottoposta a una serie di condizioni e contrappesi che lasciano non pochi interrogativi con riguardo al margine di coerenza che resta riservato alla fase applicativa [art. 7, comma 3, d.lgs 112/'98].

Questa la trama di riferimento, entro la quale va sviluppandosi il processo di riforma sulla base di successive tappe volte a individuare una ripartizione di competenze in adesione ai principi di sussidiarietà, di unicità, di differenziazione, di adeguatezza, in coerenza con le caratteristiche demografiche, territoriali e strutturali, assicurando l'essenziale collegamento fra funzioni, risorse e mezzi. Un quadro complesso che, nel far leva su una maggiore responsabilizzazione del livello regionale, strettamente si coniuga

con l'esigenza di più aggiornati metodi nel governo del bilancio e perciò con una sua adeguata ristrutturazione, valevole a meglio corrispondere al bisogno di conoscenza e di valutabilità delle scelte da adottare nelle politiche di intervento per lo sviluppo e per i servizi.

Nell'ambito della riforma avviata, la legislazione regionale di attuazione diviene elemento decisivo. La scommessa da giocare è nel rispetto dei termini, pena gli interventi sostitutivi.

Quanto ai principi da osservare nel ridisegno delle competenze a livello locale, tre specialmente ne emergono dalla legislazione di principio e da trasporre nell'attuazione. Il principio di sussidiarietà nel duplice significato valevole, in senso orizzontale, con riguardo al rapporto fra pubblico e privato e, in senso verticale, per favorire i compiti delle istituzioni più vicine al cittadino. Il principio di adeguatezza per allocazioni dimensionalmente economiche ed efficaci. Il principio di responsabilità per una attribuzione quanto più possibile organica e integrata.

A stare alle leggi regionali sin qui in gran numero approvate e alle relazioni che le accompagnano, emerge lo stato di difficoltà creatosi a livello regionale a causa dell'obiettivo incertezza del quadro normativo di riferimento, laddove non ancora definito è il riordino dell'amministrazione centrale e periferica dello Stato, mentre ancora non c'è chiarezza sugli aspetti relativi al trasferimento del personale e delle risorse. Di qui, una legislazione regionale che sovente si atteggia a disciplina di indirizzo per le singole materie con riserva di successivi interventi di dettaglio.

Ciò posto, lo stato di attuazione della legislazione regionale, è il seguente. Per quanto riguarda l'agricoltura, tutte le Regioni, ad eccezione del Piemonte hanno recepito il d.lgs 143/97. Quanto al mercato del lavoro [d.lgs 469/1997] 12 Regioni su 15 hanno adottato le relative disposizioni di legge. Mancano all'appello Puglia, Molise e Calabria. Più a rilento l'attività legislativa nel trasporto pubblico ove solo 10 Regioni hanno provveduto, mentre nel caso di Calabria, Campania, Molise e Piemonte è scattato l'intervento sostitutivo del Governo. L'attuazione del d.lgs 112 ha poi costituito, per la sua ampiezza e intersettorialità, un passaggio impegnativo per i legislatori regionali; il che spiega la parziale attuazione. In ogni caso, 13 Regioni su 15 hanno approvato il testo in Giunta; 6 su 15 lo hanno approvato

in Consiglio; la Regione Toscana ha adottato tutte le leggi attuative; la Liguria ne ha adottate 3 su 7.

2. Le politiche di intervento esaminate sulla base dei risultati di consuntivo e tramite l'applicazione di indicatori di *performance*

Le tabelle seguenti riportano i dati riferiti a stanziamenti definitivi, impegni e pagamenti di cassa rinvenienti dai dati di bilancio e rendiconto 1997, ove figurano cinque macro-aree nelle quali sono state ricomposte le spese per interventi delle Regioni a statuto ordinario [i dati relativi ai residui iniziali sono riportati nel Volume II - ALLEGATI]. L'esigenza di costruire un quadro di confronto interregionale ha reso necessari alcuni aggiustamenti, partendo da una aggregazione dei dati riferita a settori rappresentati in modo omogeneo nei rendiconti regionali o in altro modo ricostruibili tramite collaborazione degli uffici regionali e ricompattando la parte non omogenea in un'unica macro-area denominata "altri settori".

In particolare, gli "oneri non ripartibili" sono classificati al netto di spese per intervento, le quali per coerenza sono invece inserite nella suindicata macro-area "altri settori".

Nel Volume degli allegati, per ciascuna Regione, la suddetta riclassificazione è esposta per gli anni 1993-1997 con maggiore articolazione.

Con queste precisazione è l'esame che segue sulla base delle seguenti tre tabelle relative. Per la Campania e la Puglia, che pur sollecitate non hanno inviato il rendiconto '97, è stato necessario ai fini della ricomposizione dei totali riprodurre per stima i dati del 1996.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 30/REG

REGIONI	
LA SPESA REGIONALE PER MACRO-AREE E SETTORI DI INTERVENTO	
ANNO 1997	
(in miliardi)	

STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA																
MACRO-AREE -Settori-	PIE.	LOM.	VEN.	LIG.	E. ROM.	TOS.	UMB.	MAR.	LAZ.	ABR.	MOL.	CAM.(*)	PUG.(*)	BAS.	CAL.	TOTALE
I ^a AMMINISTRAZIONE GENERALE	514	478	377	353	496	387	179	220	519	194	141	1.195	421	121	418	6.125
II ^a ATTIVITA' PRODUTTIVE	1.644	1.637	402	444	943	548	413	474	1.555	472	95	947	779	800	955	12.228
- Agricoltura e foreste	786	766	242	78	643	351	245	215	314	233	69	628	546	452	599	6.167
- Industria e artigianato	663	332	60	224	206	116	124	126	77	66	11	196	217	136	138	2.692
- Turismo e commercio	148	92	100	29	133	49	38	66	183	98	15	123	16	100	143	1.333
- Altri interventi	87	447	0	153	1	32	6	67	981	75	0	0	0	112	75	2.036
III ^a SERVIZI DEL TERRITORIO	1.409	4.922	2.837	595	1.602	1.458	404	433	8.243	710	92	3.445	1.815	331	2.905	27.721
- Trasporti e viabilità	638	2.435	1.503	311	714	526	78	221	1.726	190	32	797	449	221	450	10.291
- Difesa, tutela delle risorse ambientali	273	421	1.167	108	235	94	49	84	312	98	31	1.103	131	35	473	4.614
- Edilizia	212	727	184	144	443	111	223	114	1.920	105	7	318	174	55	1.587	6.324
- Altri interventi	286	1.339	3	32	210	727	144	214	1.285	317	22	1.247	261	20	395	6.502
IV ^a SERVIZI SOCIALI	8.113	19.446	8.695	3.805	8.868	7.524	1.631	3.320	11.839	2.260	835	10.077	7.552	1.112	4.301	99.186
- Sanità e assistenza	8.113	15.805	8.695	3.732	8.865	7.436	1.588	3.220	11.582	2.241	614	10.077	7.552	1.082	4.201	94.803
- Altri interventi	0	3.641	0	73	3	88	43	100	257	27	21	0	0	30	100	4.383
V ^a CULTURA	539	1.108	234	162	462	315	150	129	1.558	228	65	414	285	183	221	6.053
- Formazione professionale	342	886	110	151	320	138	126	88	464	163	60	241	270	176	129	3.664
- Altri interventi	197	222	124	11	142	177	24	41	1.094	65	5	173	15	7	92	2.389
VI ^a ALTRI SETTORI	0	2.378	753	0	605	74	1	80	3	695	485	0	707	288	0	5.869
TOTALE SETTORI	12.669	39.909	13.318	5.299	13.916	10.306	2.868	4.856	20.717	4.869	1.513	16.098	18.798	3.435	8.900	157.197
VII ^a ONERI NON RIPARTIBILI (**)	363	0	693	572	363	1.382	130	(***)	10	0	52	1.278	355	445	2.400	8.063
TOTALE GENERALE	12.637	39.909	14.011	5.871	13.379	11.688	2.998	4.866	20.717	4.921	1.533	17.376	19.154	3.880	11.300	165.260

Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto (anni vari)

N.B.: I totali possono presentare minime differenze dai risultati delle somme aritmetiche cui si riferiscono, questo è dovuto all'arrotondamento applicato ai valori assoluti in sede di compilazione.

(*) Non avendo la Regione inviato il rendiconto 1997 sono riportati i dati '96

(**) Gli oneri non ripartibili sono al netto delle spese afferenti gli interventi, portati in aumento in altri settori (MACRO-AREA VII^a)

(***) Dati forniti dalla Regione al netto delle estinzioni di passività

ANNO 1997

(in millions)

IMPEGNI																
MACRO-AREE -Settori-	PIE.	LOM.	VEN.	LIG.	E. ROM.	TOS.	UMB.	MAR.	LAZ.	ABR.	MOL.	CAM. (")	PUG. (")	BAS.	CAL.	TOTALE
I - AMMINISTRAZIONE GENERALE	481	652	350	215	413	375	168	100	435	183	136	1.092	402	116	394	5.610
II - ATTIVITA' PRODUTTIVE	1.832	1.267	337	209	488	394	170	398	673	284	89	354	283	370	570	6.858
- Agricoltura e foreste	351	492	217	56	295	246	99	172	174	125	64	219	235	271	335	3.351
- Industria e artigianato	514	217	50	58	121	76	56	103	35	58	11	58	32	46	116	1.551
- Turismo e commercio	106	72	70	24	71	44	9	59	129	30	14	77	16	7	73	801
- Altri interventi	61	426	0	71	1	28	6	64	335	71	0	0	0	46	46	1.155
III - SERVIZI DEL TERRITORIO	937	2.975	1.546	471	956	795	249	397	1.211	414	89	1.477	794	72	978	14.261
- Trasporti e viabilità	501	2.018	820	310	573	503	73	171	1.320	160	32	660	461	54	189	7.845
- Difesa, tutela delle risorse ambientali	151	267	658	83	131	45	28	52	152	42	29	377	107	7	218	2.347
- Edilizia	111	171	65	50	137	58	80	38	80	28	7	41	132	10	92	1.100
- Altri interventi	174	419	3	28	115	189	68	136	659	184	21	399	94	1	479	2.969
IV - SERVIZI SOCIALI	7.860	17.678	8.339	3.664	8.737	7.286	1.583	2.995	10.631	2.174	428	9.741	6.914	1.053	3.649	92.793
- Sanità e assistenza	7.860	14.784	8.339	3.591	8.734	7.204	1.544	2.900	10.449	2.100	609	9.741	6.924	1.023	3.466	89.268
- Altri interventi	0	2.894	0	73	3	82	39	95	183	24	19	0	0	30	83	3.525
V - CULTURA	434	869	196	114	400	239	70	117	445	81	64	315	138	71	111	3.663
- Formazione professionale	255	662	77	103	268	106	47	79	230	24	60	185	130	67	49	2.342
- Altri interventi	179	207	119	11	132	133	23	38	215	57	4	130	8	4	62	1.322
VI - ALTRI SETTORI	0	23	432	0	390	62	0	44	0	326	485	0	32	181	0	1.975
TOTALE SETTORI	10.744	23.364	11.206	4.673	11.364	9.149	2.240	4.151	14.304	3.412	1.491	12.979	8.573	3.863	5.602	125.161
VII - ONERI NON RIPARTIBILI (")	319	0	409	234	135	687	61	0	0	7	17	283	355	89	540	3.136
TOTALE GENERALE	11.863	23.364	11.609	4.907	11.519	9.836	2.301	4.151	14.304	3.419	1.508	13.262	8.928	3.952	6.142	128.297

Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto (anni vari)

N.B.: I totali possono presentare minime differenze dai risultati delle somme aritmetiche cui si riferiscono, questo è dovuto all'arrotondamento applicato ai valori assoluti in sede di compilazione.

(*) Non avendo la Regione inviato il rendiconto 1997 sono riportati i dati '96

*) Gli oneri non ripartibili sono al netto delle spese afferenti gli interventi, portati in aumento in altri settori (MACRO-AREA VI^a)

****) Dati forniti dalla Regione al netto delle estinzioni di passività

ANNO 1997

PAGAMENTI DI CASSA																
MACRO-AREE -Settori-	PIE.	LOM.	VEN.	LIG.	E. ROM.	TOS.	UMB.	MAR.	LAZ.	ABR.	MOL.	CAM. (*)	PUG. (*)	BAS.	CAL.	TOTALE
I - AMMINISTRAZIONE GENERALE	447	514	334	187	364	339	158	202	399	181	96	985	348	138	366	5.078
II - ATTIVITA' PRODUTTIVE	563	719	325	139	407	433	134	225	414	80	83	243	481	257	407	3.384
- Agricoltura e foreste	305	319	232	27	236	243	71	75	124	49	64	162	407	213	268	2.795
- Industria e artigianato	167	103	46	66	116	81	46	57	33	9	14	23	29	10	50	850
- Turismo e commercio	68	43	47	13	54	81	11	33	20	17	5	53	25	21	68	559
- Altri interventi	23	248	0	33	1	28	6	60	237	5	0	5	0	13	21	680
III - SERVIZI DEL TERRITORIO	918	2.460	1.043	403	706	846	240	386	1.569	229	56	1.743	420	93	492	12.588
- Trasporti e viabilità	519	2.021	660	300	438	535	74	160	746	137	33	618	383	61	191	6.876
- Difesa, tutela delle risorse ambientali	120	143	272	26	90	42	27	13	126	16	9	365	81	12	137	1.479
- Edilizia	108	210	109	49	124	55	69	36	82	23	6	45	148	12	92	1.168
- Altri interventi	171	312	2	26	54	214	70	147	615	53	8	715	208	8	462	3.065
IV - SERVIZI SOCIALI	7.490	17.369	8.065	3.490	8.692	7.258	1.558	2.756	10.715	2.086	611	8.567	6.103	482	3.540	89.582
- Sanità e assistenza	7.490	14.904	8.065	3.444	8.689	7.201	1.520	2.657	10.584	2.080	600	8.567	6.103	871	3.462	86.637
- Altri interventi	0	2.465	0	46	3	57	38	99	131	6	11	0	0	11	78	2.945
V - CULTURA	383	553	176	49	334	188	64	84	287	19	32	148	141	129	73	2.462
- Formazione professionale	232	370	76	40	217	82	36	47	112	4	28	20	135	128	23	1.550
- Altri interventi	151	185	100	9	117	106	28	37	175	15	4	128	6	1	50	1.112
VI - ALTRI SETTORI	0	23	275	0	390	33	0	48	0	69	0	0	59	182	0	1.079
TOTALE SETTORI	9.401	21.800	10.218	4.266	10.893	9.897	2.154	5.671	13.384	2.464	878	13.066	7.932	3.681	5.108	116.873
VII - ONERI NON RIPARTIBILI (**)	367	0	404	232	121	649	48	2	0	7	17	283	405	92	518	3.145
TOTALE GENERALE	10.168	21.800	10.622	4.498	11.014	9.746	2.202	5.673	13.384	2.671	895	12.469	8.337	3.773	5.786	119.018

(*) (*) (*) Dati forniti dalla Regione al netto delle estinzioni di passività

L'analisi delle politiche tramite le suesposte tabelle consente alcune considerazioni di carattere generale.

La distribuzione allocativa delle risorse nelle macro-aree di spesa - considerata al netto di quanto destinato a sanità e assistenza sociale - assegna a ciascuna di esse un peso percentuale che è qui di seguito ricostruito [TAB 33/REG] con riguardo alla misura percentuale delle obbligazioni assunte per ciascuna macro-area, nonché il rispettivo contributo percentuale al totale dei pagamenti di cassa.

TAB 33/REG

PERCENTUALE DI COMPOSIZIONE DELLA SPESA REGIONALE PER MACRO-AREE (al netto sanità e assistenza sociale) ANNO 1997			
--	--	--	--

	STANZIAMENTI % su totale	IMPEGNI su totale	PAGAMENTI (Cassa) % su totale
Amministrazione generale	10,56	17,33	19,31
Attività produttive	21,08	21,18	18,58
Servizi del territorio	47,81	44,06	47,88
Cultura sport istr. tempo libero	10,44	11,32	10,13
Altri interventi	10,12	6,10	4,10
TOTALE (netto sanità)	100	100	100

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto

I servizi al territorio, oltre al peso percentuale in termini di autorizzazioni di spesa, mostrano di tenere la posizione percentualmente privilegiata rispetto alle altre aree di intervento anche in termini di impegni e pagamenti di cassa. Va tuttavia osservato che nell'area medesima figurano stanziamenti e gestione del sistema dei trasporti, un settore che assorbe quasi il 40% dell'area territorio ed è caratterizzato da una tipologia di spesa quasi totalmente destinata a trasferimenti. Non a caso in questo settore gli impegni ascendono al 76,23% degli stanziamenti e i pagamenti di cassa non sono da meno [66,82%]. Se considerata al netto della gestione trasporti, l'area territorio rispetto ad un peso previsionale del 27,46%, riduce poi il margine di composizione nell'ambito della

spesa impegnata al 20,15% e ulteriore perdita di peso percentuale sconta nei pagamenti di cassa [18,75%].

Ulteriori e diverse considerazioni sono poi da fare con riguardo alla realizzazione degli interventi e alla capacità attuativa riscontrabile sulla scorta dai dati di gestione.

Rispetto ad una spesa per interventi [macro-aree 1-6 - TAB 30, 31, 32/REG] progettata a livello di comparto regionale [RSO] per 157.192 miliardi, l'attuazione delle politiche esprime un ammontare di spesa impegnata per 125.157 miliardi mentre risultano pagamenti complessivi di cassa per 115.873 miliardi.

Nel raffronto fra autorizzazioni di spesa e realizzazione di interventi o prestazione di servizi, il 79,6% è la percentuale utilizzata tramite gli impegni di spesa assunti nell'esercizio. Ancor più flettono i pagamenti [73,7%]; espressi poi con riguardo alla massa spendibile [185.232 mld - v. ALLEGATI] segnano la percentuale del 62,0%.

Maggiore significatività assume tuttavia il rapporto percentuale stanziamenti/impegni/pagamenti se esaminato al netto della spesa per sanità, assistenza e servizi sociali, le cui caratteristiche peculiari giustificano andamenti diversi da quelli che contrassegnano gli altri interventi. Così depurata, la spesa regionale complessiva espone per gli impegni [32.364 mld] la percentuale del 55,8% rispetto al dato degli stanziamenti [58.006 mld], mentre i pagamenti di cassa [26.291 mld] realizzano solo il 45,3% se riferiti al solo dato di competenza; se riferiti alla massa spendibile [78.250 mld] la capacità di spesa si attesta al 32,9%.

L'analisi delle macro-aree, nelle quali sono articolate le attività, consente di evidenziare i rispettivi gradi percentuali di realizzazione, laddove, se per l'amministrazione generale impegni e pagamenti di cassa rappresentano il 91,6% e l'82,9%, molto diverso è l'assorbimento effettivo di risorse in termini di attività produttive [56,1% impegni/stanziamenti, 39,9% pagamenti/stanziamenti], servizi del territorio [51,4% e 45,4%] e cultura [60,5% e 43,9%]. Quanto alle attività nel campo sociale, la presenza quasi totalitaria delle spese per assistenza sanitaria, caratterizzata da prevalenza di trasferimenti correnti, dà ragione della elevata percentuale di spesa impegnata e erogata [93,5% e 90,3%].

Alle suesposte considerazioni di insieme segue nei successivi paragrafi l'analisi dettagliata rivolta a specifici settori: agricoltura, industria, trasporti, formazione e assistenza sanitaria, a ciascuno dei quali è rivolto specifico approfondimento.

3. Agricoltura

3.1. La riforma del settore: il d.lgs. 143 del 1997 e la legislazione regionale di recepimento

Il settore dell'agricoltura è stato il primo comparto di spesa regionale oggetto della riforma in senso federalista attraverso le disposizioni recate dal d.lgs. n.143 del giugno 1997, emanato in attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997.

Infatti l'art.11, comma 2, del d.lgs. n.112 del 1998, pur ricomprendendo nel settore dello sviluppo economico anche il comparto in oggetto fa poi per esso espresso rinvio alle disposizioni contenute nel d.lgs. n.143, ritenuto pertanto, idoneo a dare esaustiva attuazione alla legge 59.

Detta normativa si configura come la prima tappa di una riforma organica del settore che avrebbe dovuto poi completarsi entro il 31 dicembre 1997 attraverso l'emanazione, in attuazione dell'art. 7, comma 1, della legge 59, di uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri per l'individuazione delle risorse e dei beni da trasferire alle Regioni nonché attraverso il riordinamento delle strutture centrali e periferiche con l'adozione, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera d) e dell'art. 7, comma 3, della legge 59, di uno o più regolamenti.

A tutt'oggi tale disegno non è stato ancora attuato da parte statale laddove sul fronte regionale al recepimento del d.lgs. n.143/1997 hanno provveduto Abruzzo [l.r. 21 aprile 1998 n. 25]; Basilicata [l.r. 5 giugno 1998 n.18]; Calabria [l.r. 7 aprile 1998 n. 9]; Emilia - Romagna [l.r. 30 maggio 1997 n. 15]; Lazio [l.r. 8 aprile 1998 n. 12]; Liguria [l.r. 3 aprile 1998 n. 16]; Lombardia [l.r. 4 luglio 1998 n. 11]; Marche [l.r. 27 luglio 1998 n. 24]; Molise [l.r. 4 agosto 1998 n. 15]; Puglia [l.r. 2 aprile 1998 n. 11]; Toscana [l.r. 6 febbraio 1998 n. 9]; Umbria [l.r. 2 aprile 1998 n. 10] e Veneto [l.r. 10 luglio 1998 n. 23]. Manca solo il Piemonte, dove il disegno di legge presentato dalla Giunta [p.d.l. n. 392/1998] non riesce ancora a superare l'esame delle competenti commissioni consiliari.

Alcune normative regionali, nel pieno rispetto dei principi sanciti dalla legge 59/1997, in particolare quello di sussidiarietà, individuano con precisione l'ambito delle funzioni riservate alla competenza della Regione e quello delle funzioni conferite agli Enti locali [Province, Comuni, Comunità montane] [vedasi l.r. Lombardia n. 11/1998; l.r. Calabria n. 9/1998; l.r. Emilia - Romagna n. 15/1997].

Particolare rilevanza viene attribuita all'esigenza di unitario esercizio a livello regionale delle funzioni di programmazione, indirizzo, coordinamento, vigilanza, e di gestione del sistema informativo di supporto, [vedasi, a titolo esemplificativo, art. 4 l.r. Toscana n.9/1998; art. 4 l.r. Umbria n. 10/1998; art. 3 l.r. Lombardia n. 11/1998; art. 3 l.r. Puglia n. 11/1998; art. 3 l.r. Basilicata n. 18/1998].

Per quanto concerne le funzioni non riservate alla Regione, la scelta prevalente è quella di privilegiare l'ambito sovracomunale demandandone l'esercizio alle Province e alle Comunità montane, limitando entro ristretti ambiti operativi le competenze assegnate ai Comuni [in particolar modo di certificazione della qualità di operatore agricolo].

La maggior parte delle normative regionali hanno tuttavia preferito rimettere a successivi provvedimenti l'individuazione delle specifiche funzioni da attribuire agli Enti locali [art. 4 l.r. Lazio n. 12/1998, art. unico l.r. Liguria n. 16/1998, art. 3 l.r. Toscana n. 9/1998, art. 2 l.r. Puglia n. 11/1998], in attesa dell'emanazione dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di trasferimento delle risorse e dei beni alle Regioni previsti dal citato art. 4 del d.lgs. 143/1997.

Ne consegue che il disegno federalista anche nel settore in esame attende di passare dal piano normativo alla concreta realizzazione assicurandosi comunque la stretta compartecipazione delle Regioni alla determinazione delle scelte politiche fondamentali.

3.2. La disciplina nazionale di finanziamento delle attività e degli interventi regionali in agricoltura

Il quadro finanziario delle risorse assegnate dallo Stato alle Regioni per l'agricoltura nel 1997 è stato caratterizzato da un ulteriore intervento di sostegno ad integrazione del plafond di 1.130 miliardi che, ai sensi dell'art. 3, comma 8, della legge 28 dicembre 1995

n. 549, costituisce la parte vincolata agli interventi nel settore del gettito dell'accisa sulla benzina per autotrazione.

L'art. 14, comma 4, della legge 23 maggio 1997 n. 135, di conversione del d.l. 25 marzo 1997 n. 67, recante "Disposizioni urgenti per favorire l'occupazione" autorizza, in attesa dell'approvazione della nuova legge pluriennale, la spesa di 517 miliardi, utilizzando l'accantonamento iscritto in tabella B allegata alla legge finanziaria 1997 relativo al Ministero per le politiche agricole; si fa rinvio, per quanto concerne le finalità e le modalità di riparto, alle disposizioni contenute nel decreto legge 20 settembre 1996 n. 489, convertito dalla legge 5 novembre 1996 n. 578 che ha autorizzato una spesa di pari ammontare per l'anno 1996.

Al riparto di detto plafond ha successivamente provveduto il C.I.P.E. con la deliberazione 26 giugno 1997 n. 96 destinando alle Regioni:

- 87.950 miliardi alle Regioni per la copertura finanziaria dei mutui di miglioramento fondiario contratti in applicazione dell'art.18 della legge 27 dicembre 1977 n. 984;
- 147 miliardi per la realizzazione di programmi interregionali che, ai sensi del comma 2 della delibera, il Ministero per le politiche agricole deve sottoporre alla Conferenza Stato - Regioni dandone successiva comunicazione al C.I.P.E.

La seguente tabella [TAB 34/REG] riporta i dati della predetta ripartizione, e la successiva tabella [TAB 35/REG] illustra i settori individuati per l'elaborazione dei programmi interregionali:

TAB 34/REG

L. 135/1997 - DELIBERA C.I.P.E. 26.6.1997 n.96	
	(in lire)

Piemonte	4.207.192.319
Liguria	5.919.934.049
Veneto	25.243.736.883
Emilia - romagna	18.400.215.922
Toscana	10.184.666.499
Umbria	3.859.295.317
Marche	4.344.069.200
Abruzzo	2.860.851.802
Molise	1.004.024.804
Campania	6.956.990.421
Puglia	4.455.268.693
Basilicata	
Calabria	513.754.091
TOTALE	87.950.000.000

FONTE: C.I.P.E.

TAB 35/REG

RIPARTO FONDI PER PROGRAMMI INTERREGIONALI - C.I.P.E.	
INDIVIDUAZIONE SETTORI	
	(in miliardi)

SETTORI	IMPORTO
Agricoltura e qualità	38
Assistenza tecnica nel settore zootecnico	34
Comunicazione ed educazione alimentare	15
Sistema di interscambio tra sistemi informativi ed adeguamento dei sistemi regionali	15
Promozione commerciale	15
Ristrutturazione del sistema delle statistiche agricole nazionali e regionali	10
Prove varietali	3
Supporti settore floricolo	5
Promozione servizi orientati allo sviluppo rurale	3
Formazione ed aggiornamento dei tecnici e dei divulgatori agricoli ed eventuale impiego	3
Assistenza tecnica ad attività di studio e ricerca	2
Individuazione e trasferimento delle innovazioni in agricoltura	4
TOTALE	147

FONTE: C.I.P.E.

Complessivamente dunque le risorse affluite al settore nel 1997 si attestano sullo stesso livello del 1996 secondo una logica di intervento che, in mancanza della nuova normativa organica che occupi lo spazio lasciato vacante dall'esaurirsi della efficacia della legge 752 del 1996, appare incapace di modulare il nuovo canale fiscale di finanziamento rappresentato dall'accisa sulla benzina in rapporto agli effettivi fabbisogni proiettati in un arco temporale medio - lungo.

Tale logica appare confermata anche nel 1998 con la legge 2 dicembre 1998 n. 423 recante "Interventi strutturali e urgenti nel settore agricolo, agrumicolo e zootecnico" il cui art. 1, comma 3, autorizza, ad integrazione delle risorse di cui all'art. 3, comma 8 della legge 549/1995, un'ulteriore spesa di 391 miliardi destinata, tra l'altro, al finanziamento dei programmi interregionali o azioni comuni adottati dalle Regioni e alla copertura delle rate dei mutui di miglioramento fondiario contratti dalle Regioni ai sensi del citato art. 18 della legge 984/1977.

Detta spesa viene coperta mediante utilizzo di quota-parte dell'accantonamento [446 miliardi] iscritto in tabella B allegata alla legge finanziaria 1998, relativo al Ministero per le politiche agricole.

E' in corso di registrazione la relativa delibera C.I.P.E. di riparto di detto finanziamento.

Occorre sottolineare che sempre nel corso del 1998 il Governo con il d.lgs. n. 173 del 30 aprile 1998, ha dato attuazione alla delega recata dall'art. 55, comma 14, della finanziaria 1997 per il contenimento dei costi di produzione, l'accrescimento della competitività, il rafforzamento strutturale delle imprese, l'accelerazione delle procedure di utilizzo dei fondi Comunitari.

Tale decreto legislativo è significativo in quanto rappresenta, di fatto, l'unico provvedimento interessante in modo organico il settore agro-alimentare che sia stato emanato dopo la legge 752/1986 anche se esso necessita, per la sua attuazione, di atti ministeriali successivi, da adottare previa intesa con le Regioni.

3.3. Profili gestionali della politica agricola regionale

Passando all'analisi della gestione finanziaria relativa alla politica agricola, la seguente tabella [TAB 36/REG] espone i dati relativi ai residui iniziali, stanziamenti definitivi di competenza, impegni e pagamenti contabilizzati nei rendiconti regionali dal 1993 al 1997, eccetto per Campania e Puglia i cui dati sono fermi al 1996 e, pertanto, per il 1997 non comparabili.

Dalla tabella si può notare anzitutto, nell'ambito di una comparazione interregionale, il peso percentuale che al settore economico in esame offrono le Regioni, sia in termini programmatici [stanziamenti definitivi] che di risultati gestionali [impegni e pagamenti]. In particolare, trattasi, con riferimento alle Regioni del Nord, di Piemonte e Lombardia, il cui peso complessivo, nel 1997, è pari al 25,17% del totale in termini di stanziamenti, al 25,15% in termini di impegni e al 22,34% in termini di pagamenti. Tra le Regioni del Centro spiccano l'Emilia Romagna e la Toscana mentre al Sud si evidenzia non essendo valutabile, per quanto detto in precedenza, il concorso di Campania e Puglia, la Calabria che incide per il 9,71% sul totale degli stanziamenti e per il 10% sugli impegni complessivi.

Più significativo tuttavia è il rapporto delle risorse destinate all'agricoltura con riferimento ai settori di intervento di ciascuna Regione.

Nel 1997 per il Piemonte, al netto sanità, l'agricoltura compone per il 18,9% gli stanziamenti destinati al totale degli interventi settoriali, per la Calabria il 13%. In Liguria l'agricoltura pesa percentualmente solo lo 0,1%. L'analisi consente di diversificare le aree territoriali sulla base delle caratteristiche produttive e delle vocazioni specifiche.

La successiva tabella [TAB 37/REG] espone in sintesi, per ciascuna Regione, gli indicatori finanziari relativi alla capacità di spesa [P/ms], velocità di cassa [P/rpi+i] e capacità di impegno [I/sco] con riferimento alla gestione della spesa in agricoltura relativa agli anni 1993-1997.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 36/REG

SETTORE AGRICOLTURA ANNI 1993 - 1997 (in miliardi)										
RESIDUI INIZIALI										
REGIONI	1993		1994		1995		1996		1997	
	Valore assoluto (X)	(X)/(Y) %	Valore assoluto (X)	(X)/(Y) %	Valore assoluto (X)	(X)/(Y) %	Valore assoluto (X)	(X)/(Y) %	Valore assoluto (X)	(X)/(Y) %
PIEMONTE	1991	4,68	1661	4,29	2111	4,90	2881	9,39	4511	12,29
LOMBARDIA	3191	7,50	2661	6,88	3391	7,38	2451	7,99	3451	9,40
VENETO	2601	6,11	1961	5,07	1651	3,83	1361	4,44	1711	4,66
LIGURIA	441	1,03	311	0,80	371	0,86	431	1,40	341	0,93
E. ROMAGNA	1651	3,88	1731	4,47	1881	4,37	2321	7,57	2251	6,13
TOSCANA	1701	4,00	1371	3,54	1521	3,53	1071	3,49	1851	5,04
UMBRIA	901	2,12	741	1,91	791	1,84	431	1,40	581	1,58
MARCHE	451	1,06	271	0,70	271	0,63	331	1,08	1021	2,78
LAZIO	4541	10,67	4441	11,48	2811	6,53	1591	5,19	921	2,51
ABRUZZO	2531	5,99	2761	7,14	2831	6,58	2121	6,91	3121	8,50
MOLISE	1361	3,20	1021	2,64	1181	2,74	731	2,38	1081	2,94
CAMPANIA *	2561	6,02	2971	7,68	2101	4,88	1371	4,47	1371	3,73
PUGLIA *	1.2371	29,07	1.2561	32,48	1.8921	43,96	9941	32,42	9941	27,08
BASILICATA	2751	6,46	1881	4,86	1841	4,28	2631	8,58	2171	5,91
CALABRIA	3501	8,23	2341	6,05	1381	3,21	1011	3,29	2391	6,51
TOTALE (Y)	4.2551	100,00	3.8671	100,00	4.3041	100,00	3.0661	100,00	3.6701	100,00
STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA										
PIEMONTE	4681	9,23	5641	11,82	9021	16,21	8431	13,18	7861	12,75
LOMBARDIA	3471	6,88	4681	9,81	4961	8,91	7011	10,96	7661	12,42
VENETO	3771	7,47	3391	7,10	3021	5,43	3071	4,80	2421	3,92
LIGURIA	651	1,29	671	1,40	801	1,44	731	1,14	781	1,27
E. ROMAGNA	4901	9,71	4501	9,43	6011	10,80	6221	9,72	6431	10,43
TOSCANA	6641	13,16	5311	11,13	4361	7,83	5281	8,26	3511	5,69
UMBRIA	2151	4,26	1991	4,17	1781	3,20	2301	3,60	2451	3,97
MARCHE	1971	3,91	1761	3,69	2011	3,61	1911	2,99	2141	3,47
LAZIO	2521	5,00	2041	4,27	2501	4,49	2311	3,61	3141	5,09
ABRUZZO	2441	4,84	2931	6,14	2491	4,47	3251	5,08	2331	3,78
MOLISE	1151	2,28	1361	2,85	1061	1,90	1181	1,84	691	1,12
CAMPANIA *	5471	10,84	4091	8,57	4011	7,21	6281	9,82	6281	10,18
PUGLIA *	4651	9,22	2581	5,41	5971	10,73	5461	8,54	5461	8,86
BASILICATA	2481	4,92	3051	6,39	3111	5,59	4131	6,46	4521	7,33
CALABRIA	3501	6,94	3741	7,84	4551	8,18	6401	10,01	5991	9,71
TOTALE (Y)	5.0441	100,00	4.7731	100,00	5.5651	100,00	6.3961	100,00	6.1661	100,00
IMPEGNI										
PIEMONTE	2381	7,09	2671	8,95	4521	14,69	4651	13,18	3511	10,47
LOMBARDIA	3031	275,00	2521	8,45	3681	11,96	4121	11,68	4921	14,68
VENETO	3161	9,42	2851	9,55	2341	7,61	2781	7,88	2171	6,48
LIGURIA	511	1,52	521	1,74	551	1,79	531	1,50	561	1,67
E. ROMAGNA	3491	10,40	2981	9,99	3951	12,34	3411	9,67	2951	8,80
TOSCANA	3871	11,53	3661	12,27	2711	8,81	4071	11,54	2461	7,34
UMBRIA	1041	3,10	1131	3,79	561	1,82	971	2,75	991	2,95
MARCHE	801	2,38	881	2,95	1031	3,35	1131	3,20	1721	5,13
LAZIO	2291	6,82	1611	5,40	1721	5,59	1381	3,91	1741	5,19
ABRUZZO	941	2,80	1241	4,16	951	3,09	1211	3,43	1251	3,73
MOLISE	1041	3,10	1341	4,49	691	2,24	1131	3,20	641	1,91
CAMPANIA *	3021	9,00	2061	6,90	1951	6,34	2191	6,21	2191	6,54
PUGLIA *	4391	13,08	2541	8,51	2041	6,63	2351	6,66	2351	7,01
BASILICATA	1601	4,77	1821	6,10	2451	7,96	1861	5,27	2711	8,09
CALABRIA	2001	5,96	2021	6,77	1621	5,27	3491	9,90	3351	10,00
TOTALE (Y)	3.3561	100,00	2.9841	100,00	3.0761	100,00	3.5271	100,00	3.3511	100,00
PAGAMENTI DI CASSA										
PIEMONTE	2471	8,10	1931	6,46	2651	9,80	2861	10,14	3051	10,92
LOMBARDIA	2561	8,40	2871	9,60	2581	9,54	2851	10,10	3191	11,42
VENETO	3271	10,73	2611	8,73	2331	8,62	2141	7,59	2321	8,31
LIGURIA	511	1,67	411	1,37	391	1,44	551	1,95	271	0,97
E. ROMAGNA	3071	10,07	2721	9,10	3031	11,21	2861	10,14	2351	8,41
TOSCANA	3831	12,57	3251	10,87	2971	10,99	3161	11,20	2431	8,70
UMBRIA	1001	3,28	931	3,11	761	2,81	691	2,45	701	2,51
MARCHE	951	3,12	721	2,41	551	2,03	591	2,09	751	2,69
LAZIO	1721	5,64	2041	6,83	2081	7,70	1381	4,89	1241	4,44
ABRUZZO	1561	5,12	1261	4,22	1301	4,81	1061	3,76	491	1,75
MOLISE	671	2,20	871	2,91	631	2,33	481	1,70	641	2,29
CAMPANIA *	2031	6,66	2641	8,83	1901	7,03	1621	5,74	1621	5,80
PUGLIA *	2471	8,10	3711	12,41	2681	9,91	4071	14,43	4071	14,57
BASILICATA	2181	7,15	1561	5,22	1441	5,33	2071	7,34	2131	7,63
CALABRIA	2191	7,19	2371	7,93	1741	6,44	1831	6,49	2681	9,60
TOTALE (Y)	3.0481	100,00	2.9891	100,00	2.7031	100,00	2.8211	100,00	2.7931	100,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto (anni vari)

* In mancanza dei dati del 1997 quelli riportati sono del 1996.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB. 37/REG

REGIONI
SETTORE AGRICOLTURA
INDICATORI FINANZIARI
ANNI 1993 - 1997

(in percentuale)

REGIONI	CAPACITA' DI SPESA P / Ms						VELOCITA' DI CASSA P / (Rpl + I) * 100						CAPACITA' D'IMPEGNO I / Sco					
	1993	1994	1995	1996	1997	MEDIA 93/97	1993	1994	1995	1996	1997	MEDIA 93/97	1993	1994	1995	1996	1997	MEDIA 93/97
PIEMONTE LOMBARDIA VENETO LIGURIA	37,03	26,44	23,81	25,29	24,66	26,57	56,52	44,57	39,97	37,98	38,03	41,97	50,85	47,34	50,11	55,16	44,66	49,76
	38,44	39,10	30,90	30,13	28,71	32,74	41,16	55,41	36,49	43,38	38,11	42,05	87,32	53,85	74,19	58,77	64,23	65,77
	51,33	48,79	49,89	48,31	56,17	50,78	56,77	54,26	58,40	51,69	59,79	56,11	83,82	84,07	77,48	90,55	89,67	84,88
	46,79	41,84	33,33	47,41	24,11	38,59	53,68	49,40	42,39	57,29	30,00	46,71	78,46	77,61	68,75	72,60	71,79	73,55
E. ROMAGNA NORD (MEDIA)	46,87	43,66	38,40	33,49	27,07	37,03	59,73	57,75	51,97	49,91	45,19	52,72	71,22	66,22	65,72	54,82	45,88	59,80
	43,45	38,75	33,06	32,26	29,89	34,89	52,94	53,07	44,93	45,17	42,40	47,31	71,95	61,12	63,17	60,84	56,10	62,07
	45,92	48,65	50,51	49,76	45,34	47,96	68,76	64,61	70,21	61,48	56,38	64,42	58,28	68,93	62,16	77,08	70,09	66,81
	32,79	34,07	29,57	25,27	23,10	28,92	51,55	49,73	56,30	49,29	44,59	50,18	48,37	56,78	31,46	42,17	40,41	43,96
TOSCANA UMBRIA MARCHE LAZIO	39,26	35,47	24,12	26,34	23,73	29,35	76,00	62,61	42,31	40,41	27,37	45,06	40,61	50,00	51,24	59,16	80,37	56,79
	24,36	31,48	39,17	35,38	30,54	31,56	25,18	33,72	45,92	46,46	46,62	36,72	90,87	78,92	68,80	59,74	55,41	69,86
	35,94	38,73	39,65	38,24	32,80	37,05	48,11	49,22	55,74	53,05	45,39	50,10	60,24	65,59	56,53	63,98	61,48	61,58
	31,26	22,14	24,44	19,74	8,99	21,14	44,70	31,50	34,39	31,83	11,21	29,89	38,52	42,32	38,15	37,23	53,65	41,59
ABRUZZO MOLISE CAMPANIA * PUGLIA *	26,69	36,55	28,13	25,13	36,16	30,43	27,92	36,86	33,69	25,81	37,21	32,22	90,43	98,53	65,09	95,76	92,75	88,97
	25,28	37,39	31,10	21,18	21,18	26,88	36,38	52,49	46,91	45,51	45,51	45,04	55,21	50,37	48,63	34,87	34,87	43,67
	14,51	24,50	10,77	26,43	26,43	19,35	14,74	24,57	12,79	33,12	33,12	21,96	94,41	98,45	34,17	43,04	43,04	56,67
	41,68	31,64	29,09	30,62	31,84	32,84	50,11	42,16	33,57	46,10	43,65	43,21	64,52	59,67	78,78	45,04	59,96	60,38
BASILICATA CALABRIA SUD (MEDIA)	31,29	38,98	29,34	24,70	31,98	31,06	39,82	54,36	58,00	40,67	46,69	46,80	57,14	54,01	35,60	54,53	55,93	51,61
	24,79	30,06	19,60	25,01	25,65	24,83	29,15	35,92	25,53	37,06	35,72	32,32	65,97	62,08	45,78	45,81	49,43	52,83
	33,62	35,19	28,59	30,56	28,80	31,25	41,41	44,60	38,40	43,68	40,34	41,62	66,16	62,72	55,95	56,23	55,02	58,85
	ITALIA (MEDIA)																	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto

* In mancanza dei dati del 1997 quelli riportati sono del 1996.

Con riferimento alla capacità di impegno, la media relativa all'anno 1997, pari al 55,02%, non si discosta dalla media complessiva del periodo, pari al 58,85%. Rispetto a tale dato si può anzitutto rilevare che talune Regioni si collocano su valori notevolmente al di sopra della media sia dell'anno che di periodo. Sono, nell'ordine, il Molise [rispettivamente 92,75% e 88,97%], il Veneto [89,67% e 84,88%], la Liguria [71,79% e 73,55%] e la Toscana [70,09% e 66,81%], il che significa una elevata capacità di tradurre le previsioni programmatiche di spesa in effettive obbligazioni giuridiche e, dunque, un significativo grado di attuazione.

Una considerazione a parte va fatta per la Regione Marche che, a fronte di una capacità media di periodo assai vicina alla media complessiva [56,79%], registra, per il solo anno 1997, un'impennata dell'indice, che sale all'80,37% [imputabile, presumibilmente, a fattori gestionali contingenti].

Passando ad analizzare la misura in cui la massa spendibile, [residui e stanziamenti] nel bilancio previsionale ha dato luogo nel corso della gestione a pagamenti, si può osservare che le Regioni nel 1997 espongono una capacità di spesa che si attesta mediamente al 28,80%, valore questo al di sotto della media del periodo 1993/1997 pari al 31,25%. Tale contrazione è da ricollegare alla manovra restrittiva dei flussi di cassa che ha avuto luogo nell'esercizio 1997 che ha determinato la contrazione dei pagamenti regionali anche nel settore di spesa considerato. Rispetto alla media, al nord il Veneto [56,17%], al centro la Toscana [45,34%], al sud il Molise [36,16%] sono le Regioni che segnano nel 1997 le migliori performances gestionali laddove l'Abruzzo [8,99 %] la peggiore, anche se, è da rilevare che il dato negativo non si estende anche ai pregressi esercizi finanziari ma investe soltanto l'anno in esame.

In relazione poi alla velocità di cassa, indicatore che esprime la capacità gestionale di concludere l'iter della spesa trasformando in pagamenti sia gli impegni assunti nell'esercizio considerato sia quelli provenienti dalle gestioni pregresse, occorre anzitutto evidenziare la riduzione che l'indicatore registra nel 1997 [40,34%, rispetto alla media del periodo 1993/1997 (41,62%)], da ricollegare, analogamente alla capacità di spesa, alla manovra restrittiva avviata nel 1997. Ciò premesso, a fronte di detto dato medio, il risultato migliore è quello conseguito dal Veneto [59,79%], seguito da Toscana,

[56,38%], Lazio [46,62%], Emilia Romagna [45,19%] e Umbria [44,59%]. Di contro, l'Abruzzo, con l'11,21%, conferma, anche dall'analisi di questo indicatore, di essere la Regione che ha subito maggiormente gli effetti del contingentamento dei flussi di cassa.

4. Industria

4.1. Linee guida della riforma del settore: il d.lgs. n. 112/1998 e il conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli Enti locali relativi alla materia "industria"

Con il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59", per la prima volta, vengono delegate alle Regioni tutte le funzioni amministrative statali concernenti la materia dell'industria non riservate allo Stato [come individuate nell'art. 18] e non attribuite alle province e alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura. Le funzioni amministrative per la materia "industria" [cui è dedicato il capo III del titolo II, art. 17-22, del d.lgs. n. 112/1998] comprendono "qualsiasi attività imprenditoriale diretta alla lavorazione e alla trasformazione di materie prime, alla produzione e allo scambio di semilavorati, di merci e di beni anche immateriali, con esclusione delle funzioni relative alle attività artigianali ed alle altre attività produttive di spettanza regionale in base all'art. 117 Cost. primo comma e ad ogni altra disposizione vigente [art. 17, comma 1]". Tra le funzioni conferite sono comprese anche le attività di erogazione e scambio di servizi delle predette attività imprenditoriali, con le esclusioni indicate nell'art. 17, comma 2.

Le tipologie fondamentali delle funzioni conservate allo Stato e indicate tassativamente [in ossequio del principio di cui all'art. 3, comma 1, lett. a e b della legge delega n. 59/1997] nell'art. 18 possono così configurarsi:

- a) funzioni che necessitano di una gestione di carattere generale e unitario in tutto il territorio nazionale;
- b) funzioni preordinate ad esigenze di sicurezza sociale e di tutela della collettività da attività pericolose;
- c) funzioni relative all'industria bellica;

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 42/REG

SETTORE INDUSTRIA E ARTIGIANATO										
ANNO 1997										
(in miliardi)										
RESIDUI INIZIALI										
REGIONI	1993		1994		1995		1996		1997	
	Valore assoluto (X)	(X)/(Y) %	Valore assoluto (X)	(X)/(Y) %	Valore assoluto (X)	(X)/(Y) %	Valore assoluto (X)	(X)/(Y) %	Valore assoluto (X)	(X)/(Y) %
PIEMONTE	141	9,04	160	9,63	160	12,32	311	21,64	237	14,19
LOMBARDIA	100	6,41	133	8,01	132	10,16	138	9,60	177	10,60
VENETO	89	5,71	62	3,73	73	5,62	54	3,76	73	4,37
LIGURIA	46	2,95	93	5,60	95	7,31	59	4,11	151	9,04
E. ROMAGNA	117	7,50	114	6,86	111	8,55	90	6,26	145	8,68
TOSCANA	66	4,23	86	5,18	60	4,62	92	6,40	135	8,08
UMBRIA	93	5,97	70	4,21	61	4,70	20	1,39	56	3,35
MARCHE	30	1,92	31	1,87	33	2,54	19	1,32	41	2,46
LAZIO	242	15,52	240	14,45	108	8,31	49	3,41	42	2,51
ABRUZZO	83	5,32	92	5,54	71	5,47	153	10,65	157	9,40
MOLISE	32	2,05	35	2,11	22	1,69	11	0,77	29	1,74
CAMPANIA *	277	17,77	236	17,22	132	10,16	112	7,79	112	6,71
PUGLIA *	156	10,01	151	9,09	150	11,55	221	15,38	221	13,23
BASILICATA	1	0,06	35	2,11	33	2,54	27	1,38	50	2,99
CALABRIA	86	5,52	73	4,39	58	4,46	81	5,64	44	2,63
TOTALE (Y)	1.559	100,00	1.661	100,00	1.299	100,00	1.437	100,00	1.670	100,00
STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA										
PIEMONTE	217	12,64	161	12,74	475	20,75	549	20,96	663	24,63
LOMBARDIA	95	5,53	98	7,75	170	7,43	268	10,23	332	12,33
VENETO	95	5,53	110	8,70	103	4,50	90	3,44	60	2,23
LIGURIA	131	7,63	77	6,09	198	8,65	274	10,46	224	8,32
E. ROMAGNA	132	7,69	132	10,44	198	8,65	228	8,71	206	7,65
TOSCANA	155	9,03	76	6,01	223	9,74	185	7,06	116	4,31
UMBRIA	82	4,78	43	3,40	62	2,71	160	6,11	124	4,61
MARCHE	142	8,27	116	9,18	73	3,19	100	3,82	126	4,68
LAZIO	142	8,27	95	7,52	110	4,81	100	3,82	77	2,86
ABRUZZO	83	4,83	79	6,25	148	6,47	96	3,67	66	2,45
MOLISE	26	1,51	19	1,50	16	0,70	32	1,22	11	0,41
CAMPANIA *	238	13,86	195	15,43	185	8,08	196	7,48	196	7,28
PUGLIA *	86	5,01	25	1,98	249	10,88	217	8,29	217	8,06
BASILICATA	39	2,27	2	0,16	4	0,17	8	0,31	136	5,05
CALABRIA	54	3,15	36	2,85	75	3,28	116	4,43	138	5,13
TOTALE (Y)	1.717	100,00	1.264	100,00	2.289	100,00	2.619	100,00	2.692	100,00
IMPEGNI										
PIEMONTE	150	12,92	59	8,45	345	25,41	274	19,73	514	33,16
LOMBARDIA	50	4,31	43	6,16	151	11,12	142	10,22	216	13,94
VENETO	86	7,41	99	14,18	75	5,52	85	6,12	50	3,23
LIGURIA	111	9,56	22	3,15	60	4,42	163	11,74	58	3,74
E. ROMAGNA	106	9,13	91	13,04	108	7,95	179	12,89	121	7,31
TOSCANA	99	8,53	52	7,45	120	8,84	169	12,17	76	4,90
UMBRIA	80	6,89	36	5,16	27	1,99	106	7,63	56	3,61
MARCHE	41	3,53	103	14,76	41	3,02	55	3,96	103	6,63
LAZIO	105	9,04	36	5,16	55	4,05	41	2,95	35	2,26
ABRUZZO	41	3,53	50	7,16	122	8,98	27	1,94	58	3,74
MOLISE	25	2,15	18	2,58	10	0,74	29	2,09	11	0,71
CAMPANIA *	109	9,39	33	4,73	70	5,15	58	4,18	58	3,74
PUGLIA *	74	6,37	23	3,30	129	9,50	32	2,30	32	2,06
BASILICATA	36	3,10	1	0,14	11	0,07	5	0,36	46	2,97
CALABRIA	48	4,13	32	4,58	44	3,24	24	1,73	116	7,48
TOTALE (Y)	1.161	100,00	698	100,00	1.358	100,00	1.389	100,00	1.550	100,00
PAGAMENTI DI CASSA										
PIEMONTE	52	7,99	48	6,54	86	11,54	188	20,77	167	19,67
LOMBARDIA	40	6,14	71	9,67	61	8,19	84	9,28	103	12,13
VENETO	79	12,14	82	11,17	83	11,14	56	6,19	46	5,42
LIGURIA	35	5,38	19	2,59	37	4,97	68	7,51	65	7,66
E. ROMAGNA	86	13,21	81	11,04	89	11,95	109	12,04	116	13,66
TOSCANA	66	10,14	70	9,54	62	8,32	124	13,70	81	9,54
UMBRIA	61	9,37	40	5,45	47	6,31	65	7,18	46	5,42
MARCHE	35	5,38	47	6,40	52	6,98	23	3,09	57	6,71
LAZIO	53	8,14	89	12,13	51	6,85	36	3,98	33	3,89
ABRUZZO	34	5,22	41	5,59	54	7,25	41	4,53	9	1,06
MOLISE	13	2,00	13	1,77	12	1,61	7	0,77	14	1,65
CAMPANIA *	40	6,14	59	8,04	34	4,56	23	2,54	23	2,71
PUGLIA *	14	2,15	22	3,00	52	6,98	29	3,20	29	3,42
BASILICATA	3	0,46	31	0,41	7	0,94	11	1,22	10	1,18
CALABRIA	40	6,14	49	6,68	18	2,42	36	3,98	50	5,89
TOTALE (Y)	651	100,00	734	100,00	745	100,00	905	100,00	849	100,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto (anni vari)
 * In mancanza dei dati del 1997 quelli riportati sono del 1996.

TAB 43/REG

REGIONI
SETTORE INDUSTRIA E ARTIGIANATO
INDICATORI FINANZIARI
ANNI 1993 - 1997

(in percentuale)

REGIONI	CAPACITA' DI SPESA P / M5						VELOCITA' DI CASSA P / (Rpl + I)*100						CAPACITA' D'IMPEGNO I / Sco					
	1993	1994	1995	1996	1997	MEDIA 93/97	1993	1994	1995	1996	1997	MEDIA 93/97	1993	1994	1995	1996	1997	MEDIA 93/97
PIEMONTE LOMBARDIA VENETO	14,53	14,95	13,54	21,86	18,56	17,60	17,87	21,92	17,03	32,14	22,24	23,01	69,12	36,65	72,63	49,91	77,53	64,99
	20,51	30,74	20,20	20,69	20,24	21,85	26,67	40,34	21,55	30,00	26,21	28,00	52,63	43,88	88,82	52,99	65,06	62,51
	42,93	47,67	47,16	38,89	34,59	42,77	45,14	50,93	56,08	40,29	37,40	46,38	90,53	90,00	72,82	94,44	83,33	86,24
	19,77	11,18	12,63	20,42	17,33	16,62	22,29	16,52	23,87	30,63	31,10	26,11	84,73	28,57	30,30	59,49	25,89	45,80
E. ROMAGNA	34,54	32,93	28,80	34,28	33,05	32,65	38,57	39,51	40,64	40,52	43,61	40,69	80,30	68,94	54,55	78,51	58,74	67,52
NORD (MEDIA)	25,11	26,40	20,76	24,50	21,91	23,37	29,32	34,36	27,18	33,78	28,53	30,39	75,07	54,33	64,60	59,83	64,58	63,53
TOSCANA	29,86	43,21	21,91	44,77	32,27	33,75	40,00	50,72	34,44	47,51	38,39	42,20	63,87	68,42	53,81	91,35	65,52	68,34
UMBRIA	34,86	35,40	38,21	36,11	25,56	33,59	35,26	37,74	53,41	51,59	41,07	42,81	97,56	83,72	43,55	66,25	45,16	64,76
MARCHE	20,35	31,97	49,06	23,53	34,13	30,80	49,30	35,07	70,27	37,84	39,58	44,06	28,87	88,79	56,16	55,00	81,75	61,58
LAZIO	13,80	26,57	23,39	24,16	27,73	21,74	15,27	32,25	31,29	40,00	42,86	27,49	73,94	37,89	50,00	41,00	45,45	51,91
CENTRO (MEDIA)	22,58	32,50	29,04	34,90	30,26	29,45	28,44	37,61	41,98	45,92	39,89	37,97	62,38	68,79	51,92	68,07	60,95	62,25
ABRUZZO	20,48	23,98	24,66	16,47	4,04	17,41	27,42	28,87	27,98	22,78	4,19	20,96	49,40	63,29	82,43	28,13	87,88	63,14
MOLISE	22,41	24,07	31,58	16,28	35,00	25,32	22,81	24,53	37,50	17,50	35,00	26,58	96,15	94,74	62,50	90,63	100,00	89,42
CAMPANIA *	7,77	12,27	10,73	7,47	7,47	9,28	10,36	18,50	16,83	13,53	13,53	14,35	45,80	16,92	37,84	29,59	29,59	32,48
PUGLIA *	5,79	12,50	13,03	6,62	6,62	8,62	6,09	12,64	18,64	11,46	11,46	12,28	86,05	92,00	51,81	14,75	14,75	36,52
BASILICATA	7,50	8,11	18,92	31,43	5,38	10,15	8,11	8,33	20,59	34,38	10,42	14,47	92,31	50,00	25,00	62,50	33,82	47,09
CALABRIA	28,57	44,95	13,53	18,27	27,47	25,36	29,85	46,67	17,65	34,29	31,25	31,85	88,89	88,89	58,67	20,69	84,06	63,01
SUD (MEDIA)	12,40	18,19	15,49	11,57	9,80	13,21	14,88	22,56	21,02	18,85	14,45	18,15	63,31	44,10	55,54	26,32	42,02	45,58
ITALIA (MEDIA)	20,50	25,97	21,47	23,44	20,43	22,21	34,78	32,06	29,08	33,30	27,52	29,24	67,44	56,60	59,14	54,93	58,46	58,99

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto

* In mancanza dei dati del 1997 quelli riportati sono del 1996.

d) funzioni generali concernenti l'incentivazione allo sviluppo del sistema produttivo, quali le misure sul credito agevolato all'industria;

e) funzioni correlate ad altre funzioni di competenza statale, come la gestione del fondo per la ricerca applicata, che implica il coinvolgimento del Murst, e quella del fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica, alla quale partecipa anche il Cipi [entrambi i fondi sono previsti dalla legge n. 66/1982];

f) funzioni di riequilibrio del sistema industriale;

g) funzioni concernenti il commercio estero, quali l'assicurazione dei crediti all'esportazione, la partecipazione a società miste partecipate da imprese italiane; il sostegno alla partecipazione di imprese italiane a gare internazionali; l'attività promozionale svolta dall'ICE;

h) le funzioni assegnate alla Cabina di regia nazionale [art. 5 l. n. 430/1997 e di recente oggetto di riorganizzazione con il d.P.R. n. 61/1999] con compiti di promozione e coordinamento per la proficua utilizzazione dei Fondi strutturali comunitari.

L'elenco delle materie attinenti allo "Sviluppo economico e attività produttive" [titolo II, art. 11-50 del d.lgs. n. 112/1998] è molto più ampio di quello previsto dall'art. 50 d.P.R. n. 616/1977. Il settore economico, così come disegnato dal d.lgs. n. 112/1998, oltre alle materie elencate nell'art. 117, primo comma, Cost. ricomprende - ed è questa una delle principali novità della riforma - materie di grande rilievo, quali l'industria, per la quale si fa ricorso all'istituto della delega di funzioni amministrative a Regioni ed Enti locali, ai sensi dell'art. 118, secondo comma, Cost.

La Regione Veneto, con ricorso alla Corte costituzionale del 27 maggio 1998 [in G.U., I serie speciale, 1° luglio 1998, n. 26], ha, tra l'altro, impugnato l'art. 18 per la parte in cui riserva allo Stato funzioni diverse [quali l'industria] rispetto a quelle ricomprese nell'art. 1, comma 3, della legge delega, in quanto, pur in assenza di un puntuale fondamento costituzionale, non potrebbero ritenersi ammesse, secondo l'impostazione sostenuta dal ricorrente, riserve non espressamente previste dalla legge delega, tenuto anche conto del principio di completezza sancito dall'art. 4, comma 3, lett. b, della medesima legge delega.

Secondo la tecnica impiegata dal legislatore del d.lgs. n. 112/1998, il conferimento alle Regioni di poteri nella materia dell'industria ha, ad un tempo, natura e portata generale e residuale, nel senso che tutte le funzioni amministrative statali concernenti l'industria non riservate allo Stato e non attribuite alle province e alle camere di commercio [dalle disposizioni dello stesso decreto: rispettivamente artt. 19, comma 9 e 20, comma 1] ovvero ai comuni [ai sensi degli artt. 23 ss] vengono delegate alle Regioni [art. 19, comma 1].

Nel nuovo assetto distributivo delle competenze, assume centrale rilevanza l'art. 19, comma 2, del d.lgs. n. 112/1998 che, salvo le attribuzioni riservate allo Stato [art. 18 cit.], include, tra le funzioni delegate, quelle relative alla concessione di agevolazioni, contributi, sovvenzioni, incentivi, e benefici di qualsiasi genere all'industria. Per l'attuazione delle funzioni amministrative delegate e programmatore, le Regioni attivano forme di cooperazione con gli Enti locali [art. 19, comma 3].

Per effetto del nuovo riparto delle competenze, nel settore industriale, compete: allo Stato l'impostazione generale della politica industriale; alle Regioni, in attuazione del principio di sussidiarietà, l'attività di concessione ed erogazione dei benefici economici attualmente vigenti e futuri. In materia di incentivi permangono riserve statali in materia di agevolazione all'esportazione [art. 18 lett. s], delle misure a sostegno dell'imprenditoria femminile e dell'imprenditoria giovanile nel Mezzogiorno [lett. z], della garanzia per i crediti delle medie e piccole imprese [lett. r], dei contributi per l'attività cinematografica [lett. bb], del sostegno per le imprese esportatrici [art. 18, comma 2].

Attenua in modo consistente la significatività della delega alle Regioni delle funzioni in materia di industria la previsione della riserva statale sulla gestione del fondo speciale per la ricerca applicata e del fondo rotativo per l'innovazione tecnologica [art. 18, comma 1, lett. q] cui affluiscono gran parte degli stanziamenti a favore dell'industria nonché la previsione dell'attuazione centralizzata delle misure di cui alla legge n. 488/1992 sull'intervento per il Mezzogiorno, che costituisce uno dei principali strumenti di sostegno per le aree depresse.

In proposito, va evidenziato che, in base all'art. 19, comma 4, ciascuna Regione ha il potere di proposta dell'adozione delle predette misure secondo criteri differenziati in ragione delle peculiarità del proprio ambito territoriale. La applicazione in concreto della

citata normativa rivelerà la reale estensione della delega alle Regioni, in quanto la riserva statale per la gestione dei due fondi citati potrebbe anche intendersi riferita e dunque limitata agli interventi che le altre lettere dell'art. 18 mantengono allo Stato [cfr. in proposito l.r. Abruzzo n. 11/1999, esaminata nel paragrafo che segue] .

Nel periodo transitorio, per esigenze di continuità, è previsto che i procedimenti amministrativi in atto alla data dell'effettivo passaggio delle funzioni alla Regioni restino di competenza dell'Amministrazione centrale [art. 19, comma 10]. E' altresì previsto che le Regioni subentrino nelle convenzioni stipulate dallo Stato in atto all'entrata in vigore del d.lgs. n. 112/1998.

Ai sensi dell'art. 19, comma 12, le Regioni sono chiamate a provvedere con proprie leggi alla gestione delle incentivazioni conferite nell'ambito dei criteri generale stabiliti dalla legislazione statale [art. 18, comma 1, lett. n]. Quanto ai finanziamenti, la previsione è la confluenza dei medesimi in un unico fondo regionale autonomamente regolato dalle Regioni.

Alla data del 23 marzo 1999, la situazione di recepimento dell'attuazione del d.lgs. n. 112/1998 è la seguente:

- quattro Regioni [Abruzzo l.r. n. 11/1999, Basilicata l.r. n. 7/1999, Toscana l.r. n. 87/1998 e Umbria l.r. n. 3/1999] hanno adottato leggi regionali in materia;
- dieci Regioni hanno approvato progetti di disegni di legge [Calabria, Campania, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Veneto].

Le leggi regionali finora emanate non sono tra loro omogenee.

Tra le leggi finora emanate in attuazione del d.lgs. n. 112/1998, per la materia industria, la legge della Regione Abruzzo n. 11/1999 risulta, ad un primo approccio, quella più articolata.

4.2. Il d.lgs. n. 123/1998: disposizioni per la razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese

Le norme del d.lgs. n. 112/1998, capo III [industria], devono essere integrate con quelle contenute nel d.lgs. 31 marzo 1998, n. 123, attuativo dell'art. 4, comma 4, lett. c, della legge n. 59/1997, per la razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle

imprese. Il citato decreto individua i principi che regolano i procedimenti amministrativi concernenti gli interventi di sostegno pubblico per lo sviluppo delle attività produttive, ivi compresi gli incentivi, i contributi, le agevolazioni, le sovvenzioni e i benefici di qualsiasi genere [art. 1, comma 1]. I principi contenuti nel citato decreto legislativo costituiscono principi generali dell'ordinamento dello Stato. Le Regioni a statuto ordinario ne assicurano l'attuazione nell'ambito dei rispettivi ordinamenti [art. 1, comma 3].

L'azione di riordino degli incentivi alle imprese, che si innesta nel processo di devoluzione alle Regioni di una parte degli strumenti di incentivazione [art. 19, comma 2, d.lgs. n. 112/1998], riclassifica i variegati strumenti disponibili. La distinzione operata con il decreto n. 123/1998 è tra incentivi: automatici, che non prevedono un'istruttoria di carattere tecnico-economico-finanziaria; valutativi, che si fondano su un'istruttoria e una selezione delle iniziative; negoziali, nei casi in cui l'assegnazione prevede accordi fra soggetti privati e pubblici. In tale categoria, rientrano gli strumenti della programmazione negoziata, quali i patti territoriali, i contratti di programma, i contratti d'area.

Lo sforzo di ricostruire la coerenza tra obiettivi di sviluppo territoriale, strumenti di intervento [incentivi fiscali, creditizi, contributi a fondo perduto] e procedure di concessione degli aiuti [automatici, valutativi e negoziali] va però coniugato - come del resto prevedono gli artt. 10 e 11 del d.lgs. n. 123/1998 - con opportuni criteri di flessibilità in modo che siano le stesse amministrazioni, specie quelle regionali e locali, a determinare, per gli interventi di competenza, le procedure in concreto applicabili e le modalità di erogazione, scelte tra quelle regolate in generale dal legislatore.

Come risulta dai documenti ufficiali presentati dal Governo [cfr., da ultimo, la Relazione previsionale e programmatica per il 1999], lo stanziamento finanziario composto di circa 160 provvedimenti di incentivazione dell'industria è stato, nel 1997, di 18-19 mila miliardi di lire. Con riferimento al triennio 1995-1997, il complesso degli incentivi ha raccolto stanziamenti per circa 36.000 miliardi di cui circa 21.000 a favore delle aree depresse del Mezzogiorno, in cui è concentrato un sesto dell'industria italiana.

Le disposizioni in materia di Fondo unico per gli incentivi alle imprese [art. 10, comma 2, e dell'art. 7, comma 9, del d.lgs. n. 123/1998] sono state integrate dall'art. 52 del collegato alla finanziaria per il 1999 [l. n. 449/1998, art. 52].

4.3. La legge n. 266/97, art. 1: rilevazione delle leggi e dei provvedimenti di sostegno alle attività economiche e produttive

Il Ministero dell'industria del commercio ed artigianato, nel luglio 1998, ai sensi dell'art. 1 della legge n. 266/1997, ha presentato al Parlamento una relazione finalizzata alla valutazione e controllo dell'efficacia delle norme di incentivazione alle attività economiche e produttive.

L'indagine conoscitiva condotta dal Ministero ha consentito di ricostruire l'attività di gestione ed erogazione delle agevolazioni del sistema economico nazionale. La ricognizione effettuata dal Ministero dell'industria delle risorse finanziarie derivanti dal bilancio dello Stato si ritiene utile anche per una più consapevole valutazione delle politiche di intervento regionale nel settore industriale, specie in considerazione dell'ampliamento delle competenze regionali in tale settore per effetto dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 112/1998.

Gli interventi censiti dal Ministero riguardano solo leggi e provvedimenti di carattere nazionale. Non sono state incluse nell'indagine le norme che prevedono sgravi contributivi per le imprese, né le norme non statali. I provvedimenti censiti sono stati 76, attivati da 51 leggi approvate nel corso degli ultimi quarantacinque anni. L'accesso alla quasi totalità delle agevolazioni prevede il ricorso a forme procedurali di tipo valutativo, mentre quelle automatica e negoziale hanno carattere residuale.

La tabella che segue rappresenta per il 1997, secondo un riparto territoriale per Regione degli interventi a favore delle diverse tipologie di imprese [piccole, medie e grandi imprese], lo stato delle agevolazioni complessivamente richieste, approvate, erogate e revocate. Con riferimento alle agevolazioni erogate, risulta nel triennio 1995-1997 un ammontare pari a 25.127 miliardi, interessando piccole imprese per il 27,7%, le medie per il 25,7% e le grandi per il 20,3%. Il centro-nord incide sul totale per quasi il 50%; l'ammontare delle erogazioni che interessano i soggetti localizzati al sud rappresentano una quota non superiore al 27%; quelli relativi alle aree locali sono pari al 6%; le agevolazioni erogate non classificabili pesano per il 18%. Al sud, diversamente da quanto è dato rilevare per il nord, incidono di più le piccole imprese.

Nel 1997, le agevolazioni erogate ammontano a 9.294 miliardi, pari al 91% dell'ammontare complessivo delle agevolazioni approvate nel corso dello stesso anno per l'intero territorio nazionale. Il 56,2% dell'ammontare delle agevolazioni erogate nel corso del 1997 ha riguardato le imprese del sud, contro il 19% delle somme che hanno interessato i beneficiari del centro-nord.

TAB 38/REG

LEGGE N. 266/1997, ART. 1. - AGEVOLAZIONI ANNO 1997 PER REGIONE

(in miliardi)

Regioni	Richieste	Approvate	Erogate	Revocate
Piemonte	275,31	330,81	295,40	7,08
Valle d'Aosta	2,82	2,59	2,70	-
Lombardia	86,56	279,35	257,44	27,75
Trentino-Alto Adige	2,50	1,63	3,81	0,18
Veneto	161,56	223,54	211,74	7,19
Friuli-Venezia Giulia	73,40	17,90	28,37	1,95
Liguria	70,71	81,62	77,10	19,13
Emilia Romagna	72,54	240,59	150,93	5,20
Toscana	203,83	194,79	195,86	12,26
Umbria	102,94	83,99	54,29	4,19
Marche	68,90	79,83	95,02	7,89
Lazio	234,05	179,52	393,66	205,30
Abruzzo	546,28	147,32	499,16	24,81
Molise	261,57	53,97	160,61	4,35
Campania	2.568,46	1.515,00	1.771,29	95,06
Puglia	1.810,60	807,54	917,81	129,43
Basilicata	89,93	130,48	220,90	53,62
Calabria	1.576,28	629,40	498,91	51,13
Sicilia	1.414,10	1.064,98	840,45	33,11
Sardegna	1.218,71	362,34	320,25	74,19
Centro-Nord	1.355,10	1.716,16	1.766,32	298,12
Sud	9.485,93	4.711,04	5.229,37	465,69
Totale	10.841,03	6.427,19	6.995,69	763,82
Agevolazioni richieste e non distribuite	5.629,04	3.534,61	2.298,80	187,26
Totale generale	16.470,07	9.961,80	9.294,48	951,08

FONTE: Ministero industria, commercio e artigianato (luglio 1998)

4.4. In particolare: la legge n. 488/1992

La legge 19 dicembre 1992, n. 488 [di conversione del d.l. n. 415/1992, che reiterava il d.l. n. 363/1992] segna la transizione dall'intervento straordinario alla disciplina dell'intervento ordinario nelle aree depresse. Oltre alle aree del sud [obiettivo 1], anche vaste zone del centro-nord [aree obiettivi 2, 5b e zone fuori obiettivo ammesse in base alla deroga prevista dall'art. 92.3 del Trattato U.E.] sono ammesse alle agevolazioni della l. n. 488.

Nel 1997, con il decreto del Ministro dell'industria sono state apportate significative modifiche al precedente regolamento ai attuazione della legge [decreto n. 527/1995]. Le modifiche hanno riguardato:

- l'introduzione di altri due indicatori, in aggiunta ai tre inizialmente previsti [la quota di mezzi propri destinati all'iniziativa; l'incremento occupazionale; la quota di contributo rispetto al livello massimo consentito], il primo riferito a parametri di carattere ambientale; il secondo correlato a specifiche priorità regionali. Ciò, anche in relazione al crescente ruolo delle Regioni nel processo decisionale e procedurale in materia di agevolazioni;

- l'importo delle agevolazioni, a richiesta delle imprese beneficiarie, potrà essere erogato in due o tre quote;

- la possibilità di indire due bandi nel corso dello stesso anno.

La tabella che segue riporta i dati relativi all'attuazione della legge n. 488/1992 per il 1997. Essi concernono la gestione riferibile al livello centrale ma coinvolgono tuttavia le singole realtà regionali per gli effetti in termini di sviluppo economico o di occupazione dei territori interessati. Sembra perciò utile farne menzione.

Le agevolazioni concesse per 4.073 miliardi di lire hanno riguardato 3.922 [83%] iniziative da realizzare nel Mezzogiorno e 781 [17%] nelle restanti zone del centro-nord. Tra le Regioni, le agevolazioni più consistenti sono state concesse in Campania [1.245 mld], Sicilia [994 mld], Puglia [638 mld], Calabria [518 mld]. Con riferimento alle diverse tipologie dimensionali, la piccola impresa ha beneficiato del 64% delle agevolazioni concesse, pari a 2.987 mld complessivi, la media impresa del 13%, pari a 638 mld e la grande impresa del 23%, pari a 1.077 mld.

Gli investimenti attivati dai programmi per i quali sono state concesse le agevolazioni ammontano a 15.150 miliardi. A livello territoriale, gli investimenti ammessi saranno realizzati per metà nel centro-nord e per metà nel Mezzogiorno. A livello dimensionale, l'ammontare complessivo degli investimenti previsti si ripartisce nel modo seguente: 6.031 miliardi [circa il 40% del totale] sono attivati da imprese di piccole dimensioni; 1.924 miliardi [circa il 13%] sono attivati dalle medie imprese; 7.185 miliardi [circa il 47%] dalle grandi imprese.

Per i programmi agevolati, si stima un incremento occupazionale pari a circa 50.000 unità, di cui 31.000 nelle unità produttive localizzate nel Mezzogiorno e 19.000 nel centro-nord. Tra le Regioni, i maggiori aumenti di manodopera si riscontrano in Campania [+10.919 unità], Puglia [+7.212 unità], Piemonte [+4.719] e Sicilia [+4.595]. A livello dimensionale, è la piccola impresa a segnare i maggiori livelli di assorbimento di manodopera [+30.900 unità], che rappresenta il 62% dell'incremento totale [media impresa: 13%; grande impresa: 25%].

TAB 39/REG

DOMANDE AGEVOLATE NEL 1997

Regioni	Domande	Investimenti (mld)	Agevolazioni (mld)	Incremento occupati
Piemonte	366	2.852	211	4.719
Valle d'Aosta	1	33	2	91
Lombardia	86	176	23	617
Veneto	226	593	82	1.935
Friuli-Venezia Giulia	22	51	6	189
Liguria	139	406	51	534
Emilia Romagna	49	165	19	1.156
Toscana	582	1.000	151	3.751
Umbria	157	555	62	1.459
Marche	85	282	30	1.235
Lazio	195	1.456	144	2.928
Abruzzo	81	407	95	2.108
Molise	25	120	45	511
Campania	763	2.526	1.246	10.919
Puglia	528	1.349	639	7.212
Basilicata	54	170	88	763
Calabria	324	792	518	3.298
Sicilia	446	1.669	994	4.595
Sardegna	100	538	297	1.604
Centro-Nord	1908	7.569	781	18.614
Sud	2.321	7.571	3.922	31.010
Totale generale	4.229	15.140	4.703	49.624

Fonte: Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica - Relazione sull'andamento e sui risultati dell'intervento ordinario nelle aree depresse nel 1997 (Relazione previsionale e programmatica per l'anno 1999)

La tabella che segue rappresenta l'attivazione, nel biennio 1996-1997, del sistema incentivante previsto dalla legge n. 488/1992, con volume di investimenti agevolati pari a circa 37.000 miliardi ed una potenziale crescita dell'occupazione pari a 133.000 unità.

Particolarmente rilevanti gli investimenti realizzabili in Campania [6.189 mld], in Sicilia [3.975 mld], in Puglia [3.654] e 16.000 miliardi nelle aree depresse del centro-nord, tra le quali il Piemonte che beneficerà di un livello di investimenti [5.900 mld] di poco inferiore a quello della Campania.

TAB 40/REG

DOMANDE AGEVOLATE NEL BIENNIO 1996-1997

Regioni	Domande	Investimenti (mld)	Agevolazioni (mld)	Incremento occupati
Piemonte	1.167	5.900	508	15.828
Valle d'Aosta	3	35	2	115
Lombardia	247	444	60	1.745
Trentino Alto Adige	3	7	0	22
Veneto	698	1.502	209	7.496
Friuli-Venezia Giulia	58	101	14	707
Liguria	396	872	137	2.450
Emilia Romagna	183	445	54	3.434
Toscana	1.503	2.533	375	12.682
Umbria	277	918	110	3.491
Marche	307	632	82	3.793
Lazio	355	2.632	272	4.736
Abruzzo	489	2.378	651	10.471
Molise	115	960	271	2.271
Campania	1.572	6.189	2.756	23.620
Puglia	1.254	3.654	1.688	18.523
Basilicata	211	720	388	3.002
Calabria	734	1.664	1.087	6.940
Sicilia	781	3.975	1.993	8.416
Sardegna	269	1.281	698	3.634
Centro-Nord	5.197	16.021	1.823	56.499
Sud	5.425	20.821	9.532	76.877
Totale generale	10.622	36.842	11.355	133.376

FONTE: Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica - Relazione sull'andamento e sui risultati dell'intervento ordinario nelle aree depresse nel 1997 (Relazione previsionale e programmatica per l'anno 1999)

4.5. Il d.d.l. n. 5627 A.C. recante: "Norme in materia di attività produttive". In particolare i distretti industriali

Con apposito disegno di legge [A.C. 5627, all'esame dell'aula dal 15 marzo 1999], definito *omnibus* per la varietà delle materie trattate [interventi nel settore aeronautico, spaziale e dei prodotti elettronici *high-tech* suscettibili di impiego duale; modernizzazione dei mercati agroalimentari all'ingrosso; nuove norme per le camere di commercio; disposizioni che interessano le assicurazioni, il settore minerario e quello alberghiero],

attraverso la modifica dell'art. 36 della legge n. 317/1991, viene ampliata, altresì, la definizione di "distretto industriale".

Con la nuova definizione, viene previsto un sistema produttivo locale che, rispetto alla definizione classica di distretto, è caratterizzata da un'alta concentrazione di imprese non esclusivamente industriali e non formate soltanto da piccole e medie imprese. In tal modo, in una situazione di compresenza di una "pluralità di filiere nella stessa località territoriale, il concetto di distretto industriale mono-settoriale sfuma nell'idea di area-sistema ovvero di distretto industriale complesso" Con questa formulazione, si intende anche mettere le Regioni nelle condizioni di definire con proprie iniziative propri specifici modelli di distretto industriale, superando le rigidità fraposte dall'attuale formulazione dell'art. 36 e dai parametri individuati dal decreto MICA del 1993, considerato che attraverso un approccio di governo centralizzato non è possibile definire in modo soddisfacente quale area sia da qualificare distretto e, di conseguenza, monitorarne la crescita e il cambiamento. Con tale innovazione verrebbero, altresì, a crearsi le condizioni per utilizzare correttamente le nuove forme di incentivi industriali. La ridefinizione della nozione di distretto, nelle intenzioni del Governo, dovrebbe permettere infatti di modulare i finanziamenti di cui al fondo unico regionale [previsto dall'art. 19, comma 6. d.lgs. n. 112/1998] secondo criteri più coerenti con il processo di decentramento delle politiche industriali e con modalità più mirate e che più attengano alle peculiarità dello sviluppo locale.

4.6. Le politiche di sviluppo territoriale

Con la deliberazione del 17 marzo 1998, il CIPE ha, rimodulato circa 29 mila miliardi assegnati alle aree depresse per il triennio 1999-2001 da cinque leggi di spesa. Con deliberazione 9 luglio 1998, il CIPE ha assegnato le nuove risorse previste dalla legge n. 208/1998 pari a circa 12 mila miliardi.

Il complesso di queste risorse è destinato:

a) all'incentivazione del capitale e del lavoro, diretta a compensare i maggiori oneri che incontra l'impiego di queste risorse nel Mezzogiorno;

b) alla promozione dello sviluppo imprenditoriale locale, attraverso incentivi alla emersione e all'aggregazione di capacità imprenditoriali nel territorio e alla realizzazione di investimenti diretti dall'esterno;

c) alla realizzazione diretta da parte dello Stato di infrastrutture e di altri investimenti, volta a modificare il contesto in cui l'iniziativa privata ha luogo, riducendone i costi.

Oltre a tali linee direttrici per lo sviluppo territoriale, va fatto cenno ai provvedimenti a carattere tributario intesi a favorire strutturalmente una maggiore diversificazione delle fonti di finanziamento. A tale riguardo, le innovazioni in materia tributaria che, a partire dal 1998, dovrebbero incidere sui comportamenti delle imprese industriali sono: la riforma dell'Irpeg, con il varo della *Dual Income Taxation* e l'introduzione di un unico nuovo tributo regionale in luogo di Ilor, Iciap, tassa di concessione sulla partita Iva, imposta sul patrimonio netto delle imprese e di tutte le forme obbligatorie di contribuzione sanitaria.

Quanto alla compensazione attraverso il ricorso all'incentivazione, ne si è fatto cenno nei paragrafi precedenti.

4.6.1. Le politiche di promozione dei sistemi di imprenditoria locale

In sintonia con quanto prevede il Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione siglato a Roma il 22 dicembre 1998, sono viepiù favoriti strumenti di programmazione negoziata per promuovere politiche di sviluppo che meglio corrispondano all'esigenza di coinvolgimento dei diversi livelli di governo centrale, regionale e locale.

In tale direzione, e allo scopo di promuovere ulteriormente l'adozione di strumenti di programmazione negoziata, la delibera CIPE del 9 luglio 1998 ha individuato criteri trasparenti per l'assegnazione di 1.500 miliardi attraverso il ricorso ai patti territoriali, nell'intento di premiare iniziative produttive efficaci nella creazione di nuova occupazione, che prevedano interventi infrastrutturali organicamente integrati con le iniziative produttive. Sulla base dei dati riferiti nella Relazione sull'andamento dell'economia nel 1998 e aggiornamento delle previsioni per il 1999, presentata dal Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica il 18 marzo 1999, lo stato di attuazione dei patti territoriali è il seguente.

TAB 41/REG

STATO DI ATTUAZIONE DEI PATTI TERRITORIALI

Regioni	Patti nazionali vecchia procedura	Patti comunitari	Patti nazionali Nuova procedura *
Abruzzo		Sangro Aventino	
Molise		Matese	
Basilicata			Area sud Basilicata; Matera
Calabria	ibo Valentia		Alto Tirreno Cosentino; Cosentino; Lametino; Locride
Campania	enevento; Caserta; Miglio D'Oro	Agro Nocerino Sarnese; Na- poli nord-est	Avellino; Sele Tanagro
Puglia	rindisi; Lecce	Nord Barese Ofantino	Bari; Castellaneta- Crispiano-Ginosa- Martina Franca; Sistema Murgiano; Taranto
Sardegna	uoro	Oristano	
Sicilia	altanissetta; Comprensorio delle Madonie; Enna; Palermo; Siracusa	Alto Belice Corleonese; Calatino sud Simeto; Catania sud	Messina
Piemonte			Alessandria; Cuneese
Veneto			Rovigo
Emilia Romagna			Ferrara
Lazio			Frosinone; Rieti
Toscana			Livorno; Massa Carrara; Maremma Grossetana; Piombino-Val di Cornia
Toscana- Umbria			Valdichiana-Amiata- Trasimeno-Orvietano
Totale	12	9+1	24

FONTE: Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica - Relazione sull'andamento dell'economia nel 1998 e aggiornamento delle previsioni per il 1999, presentata il 18 marzo 1999

* Si tratta della nuova procedura [CIPE 21 marzo 1997] che - tra l'altro - comporta un maggiore coinvolgimento delle Regioni

Con la deliberazione CIPE del 21 marzo 1997 è stata prevista la possibilità per i distretti industriali di usufruire delle agevolazioni previste dall'istituto del contratto di programma. In base a tale previsione, l'accesso a tali agevolazioni - per il passato concesso solo alle grandi imprese o consorzi di piccole e medie imprese allo scopo costituiti - è stato esteso anche a gruppi di imprese dello stesso distretto industriale che intendano riprodurre una specifica area del Mezzogiorno, forme di integrazione tecnologica e organizzativa simili a quelle esistenti nel territorio di origine.

4.6.2 Le politiche di investimento pubblico diretto

Le politiche di investimento diretto sono volte a rimuovere in radice le cause nei divari convenienza localizzativa. Al centro delle politiche di investimento diretto si pongono cinque assi di intervento. Uno di essi è specificatamente dedicato allo "sviluppo di sistemi produttivi locali, industriali e terziari".

Nel corso del 1998, è stata elaborata una nuova metodologia della programmazione degli interventi diretti fondata su tre principi: la valutazione ed esplicitazione dei fabbisogni e dell'efficacia degli interventi; la sussidiarietà, tenuto conto del ruolo crescente delle Regioni e dei livelli locali di governo; la negoziazione per il coinvolgimento dei diversi livelli di governo e dei privati capitali, affinché partecipino al finanziamento e alla gestione dei progetti di intervento.

Con la deliberazione 22 dicembre 1998, gli illustrati caratteri della "nuova programmazione" sono state poste alla base del processo di completamento delle misure del Quadro comunitario di sostegno 1994-1999 e dell'avvio della programmazione per il nuovo Quadro 2000-2006.

La delibera 22 dicembre 1998, per il rispetto del termine del 30 luglio 1999, entro cui sarà necessario procedere alla presentazione alla Commissione U.E del piano globale di sviluppo per le Regioni dell'obiettivo 1, dei relativi programmi operativi e dei documenti di programmazione concernenti gli obiettivi 2 e 3, ha stabilito uno stringente scadenziario affinché i "tavoli nazionali e regionali" concludano il vaglio e la selezione delle idee-programma contenute nel documento "Schede programmatiche 2000-2006. Cento idee" presentato a Catania i giorni 2-4 dicembre 1998, al fine di tempestivamente e in modo

coordinato identificare strategie, obiettivi e programmi da includere nei Programmi operativi da sottoporre agli organi comunitari.

Secondo la programmazione dei lavori per la stesura dei rapporti interinali settoriali, la delibera CIPE, prevede che entro il 20 marzo 1999, disponendo dei rapporti settoriali, il Comitato nazionale presenta al CIPE un documento di sintesi, al fine di avviare il confronto con i Comitati regionali, che, nello stesso periodo, avranno elaborato i rapporti interinali regionali. Sulla base dell'esame di tali documenti, ogni asse di intervento viene attribuito, in modo partenariale, a una delle tre seguenti categorie: di stretta valenza regionale, regionale con referente nazionale, di stretta valenza nazionale. Nel primo e secondo caso i programmi operativi da presentare alla Commissione U.E. entro la fine di luglio vengono elaborati dal Comitato regionale, con una funzione, nei casi previsti, di coordinamento, indirizzo e assistenza tecnica da parte del tavolo settoriale nazionale; nel terzo caso, i piani operativi vengono elaborati da un'istituzione centrale individuata dal Comitato nazionale.

4.7. La politica di intervento industriale esaminata sulla base dei rendiconti regionali: profili gestionali

Nell'esercizio finanziario 1997, la II macro area "attività produttive" in cui è ricompreso l'aggregato "industria e artigianato" assorbe il 21,1% degli stanziamenti di competenza destinati agli interventi [al netto sanità], pari in termini assoluti, a 12.228 miliardi, in linea con le risultanze di bilancio 1996. L'incidenza del settore all'esame rispetto alla macro area attività produttive, è pari al 22%.

In termini assoluti, la Regione Piemonte è quella che destina le maggiori risorse finanziarie alla politica industriale con 663 miliardi, pari al 24,6% degli stanziamenti totali riferiti al settore all'esame. Segue la Regione Lombardia con 332 miliardi [12,3%]. Per la Regione Piemonte, gli stanziamenti di competenza assorbono il 15,9% delle risorse globali stanziare in bilancio, al netto della sanità. Oltre al Piemonte, le quote più consistenti rapportate alle disponibilità complessive dei singoli bilanci regionali destinate all'industria e all'artigianato si registrano per la Liguria [15%], l'Umbria [10%] le Marche [8,2%], la

Basilicata [6,3%] e la Toscana [4,2%]. Molto sotto la media del 2% si collocano il Veneto [1,3%], il Molise [1,1%], il Lazio [0,9%].

Le risorse di bilancio complessivamente destinate per la politica di intervento industria e artigianato risulta pari, nel 1997, a lire 2.692 miliardi. Il dato conferma il progressivo e costante incremento pari nel quinquennio a 56,8 punti percentuali. Le Regioni Piemonte e Lombardia, che in termini assoluti fanno registrare le quote di bilancio più elevate destinate a tale politica di intervento confermano la tendenza di progressivo incremento rilevabile a partire dall'esercizio 1995. La variazione percentuale delle risorse finanziarie destinate al settore esaminato da parte di Piemonte e Lombardia sono aumentate nel quinquennio 1993-1997 del 219,9%. In termini di incremento percentuale sul totale stanziato dai bilanci regionali per il settore industria e artigianato, va evidenziato, rispetto al 1996, un significativo incremento per la Basilicata [da 8 a 136 mld]. Nel biennio 1996-1997, flettono invece in modo significativo gli stanziamenti per la Toscana [-37,3%] e Liguria [-18,2%].

La capacità di spesa e la velocità di cassa fanno registrare nel 1997 una consistente riduzione rispetto all'esercizio precedente. Più marcata è la flessione della velocità di cassa con -5,8 punti percentuali. Il fenomeno è da collegare al contenimento della spesa pubblica - attraverso la limitazione dei tiraggi di tesoreria - in funzione dell'attuazione delle politiche di rientro in vista del conseguimento degli obiettivi europei di finanza pubblica. La diminuzione riscontrata nel 1997 rispetto all'esercizio 1996 è comune a tutte le Regioni, con l'eccezione della Liguria, delle Marche, del Lazio e del Molise.

La capacità di impegno, a differenza della capacità di spesa e della velocità di cassa, fa registrare nel 1997, rispetto al 1996, complessivamente un significativo aumento pari a 3,7 punti percentuali. Tale indicatore risulta, peraltro, in diminuzione per le Regioni Toscana, Umbria, Veneto, Liguria, Emilia Romagna e Basilicata per le quali la riduzione degli impegni su competenza si presenta, in alcuni casi, piuttosto marcata [la riduzione maggiore si riscontra per la Liguria, con -33,6 punti percentuali]. Le migliori risultanze in termini di capacità di impegno si riscontrano per la Calabria [+63,3%], l'Abruzzo [59,7%] e le Marche [26,7%].

5. Trasporti

5.1. Introduzione: il settore dei trasporti prima della riforma: punti di criticità

Il settore dei trasporti è stato ampiamente interessato dal processo di riordino istituzionale, tutt'oggi ancora in corso, che si è sviluppato con la legge di delega n. 59/1997.

L'elemento che qualifica questo ultimo programma di ridefinizione e di ridistribuzione delle competenze tra i diversi livelli territoriali di governo rispetto ai precedenti che risalgono agli anni '70 [legge n.291/1970 e 382/1975] si rinviene nella applicazione del c.d. principio di sussidiarietà [dall'art. 4, comma 3 della legge n. 59]. Alle entità istituzionali minori appartiene la generalità dei compiti e delle funzioni amministrative, mentre gli interventi dello Stato sono volti a garantire interessi di carattere nazionale ovvero a sopperire ad inottemperanze o inadeguatezze. Le Regioni, inoltre, sono titolari di potestà legislativa di attuazione delle funzioni delegate, di organizzazione e di spesa e nelle materia di loro competenza devono conferire agli Enti locali le funzioni di interesse locale.

Il settore dei trasporti prima della riforma era disciplinato dalla legge quadro n. 151 del 1981 [e successive modificazioni ed integrazioni], che dettava i principi fondamentali cui dovevano attenersi le Regioni a statuto ordinario nell'esercizio delle potestà legislative e di programmazione nella specifica materia.

Le Regioni individuavano, in armonia con gli obiettivi del piano nazionale dei trasporti, le politiche regionali del settore; in relazione con le previsioni di assetto del territorio e di sviluppo economico, predisponavano piani regionali ed adottavano programmi annuali o pluriennali di intervento per gli investimenti e per l'esercizio dei trasporti pubblici locali.

I servizi di trasporto, secondo la disciplina delle singole leggi regionali, erano gestiti in economia dagli Enti locali o attraverso aziende speciali o in regime di concessione.

Gli stanziamenti che le Regioni iscrivevano in bilancio per essere erogati a titolo di contributi per le spese di esercizio e per gli investimenti non dovevano essere inferiori alle somme che lo Stato attribuiva loro per il medesimo fine sul Fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi di esercizio e sul Fondo per gli investimenti.

Le Regioni erogavano i contributi di esercizio sulla base di principi stabiliti con legge regionale; erano determinati calcolando il costo economico standardizzato del servizio, sulla base di criteri e parametri di efficiente gestione e dei ricavi presunti, derivanti dall'applicazione delle tariffe minime stabilite dalle Regioni stesse d'intesa con gli enti interessati; l'ammontare dei contributi da erogare alle imprese esercenti il trasporto doveva essere ancorato a parametri obiettivi per coprire la differenza tra costi e ricavi.

I disavanzi che non venivano coperti dai contributi regionali restavano a carico delle imprese di trasporto. Gli Enti locali ed i loro consorzi provvedevano, senza l'intervento dello Stato, a ripianare i disavanzi delle loro aziende se eccedevano i contributi della regione, sulla base di un piano che doveva prevedere il riequilibrio del bilancio entro il 1986. La normativa antecedente alla riforma attraverso il ripiano mirava al massimo ad assicurare l'equilibrio di bilancio, mentre il d.lgs. n. 422 responsabilizza le aziende per i risultati di bilancio che raggiungeranno.

Il Ministro dei trasporti, di concerto con il Ministro del tesoro e d'intesa con la commissione consultiva interregionale, stabiliva i criteri di ripartizione del Fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi di esercizio tra le Regioni, tenendo conto della dimensione dei servizi e delle caratteristiche del territorio interessato. La regione assegnava agli Enti locali o alle aziende di trasporto i finanziamenti.

In tale situazione normativa è intervenuta la legge n. 549 del 1995 [collegata alla legge finanziaria 1996], che ha eliminato il vincolo di destinazione posto ai trasferimenti del Fondo nazionale trasporti, consentendo alle Regioni di determinare autonomamente i settori cui destinare le risorse disponibili. Questa nuova fase è stata completata dalla legge n. 59, che per il settore dei trasporti ha previsto una delega distinta rispetto a quella degli altri settori; delega che interessa sia il completamento dei trasferimenti delle funzioni già avviati nel passato, sia l'attività di programmazione delle Regioni¹ e di organizzazione dei servizi.

¹ Una deroga è prevista per il settore delle ferrovie, per il quale il governo deve definire il subentro delle regioni nel contratto di servizio pubblico tra lo Stato e le Fs s.p.a.

Le politiche dei trasporti costituiscono un elemento prioritario per lo sviluppo e la crescita economica di un paese, e vi ha prestato una particolare attenzione l'OCSE che ha sottoposto il settore dei trasporti in Italia ad una attenta analisi.²

E' stato osservato che le politiche di bilancio ed i prezzi nel settore dei trasporti mentre sono state influenzate dagli interventi dello Stato, proprietario e nel contempo autorità di controllo, hanno scarsamente risentito delle regole di mercato; ad una bassa produttività totale dei fattori, determinata da un modesto rendimento del lavoro e dalla obsolescenza degli impianti, è corrisposto un basso livello delle tariffe ed un eccessivo costo della manodopera. Le tariffe sono state mantenute su livelli inferiori del 10% rispetto alla media dell'Unione Europea [i divari tendono a crescere per le tratte a lunga distanza, incluse quelle ferroviarie e per i trasporti municipalizzati].

L'indagine OCSE si è soffermata ad esaminare eventuali squilibri territoriali; mentre i dati relativi all'offerta di servizi di trasporto per numero di abitanti non evidenziano particolari differenze tra Regioni settentrionali e meridionali, i dati delle reti dimostrano un divario nelle dotazioni tra nord e sud.

Scendendo ad analizzare i diversi modi di trasporto, l'indagine OCSE individua nel settore ferroviario il nodo debole del sistema trasporti, determinato da una politica del personale che non ha tenuto conto delle risorse di bilancio, da una obsolescenza della rete ferroviaria e del materiale e da una inadeguatezza dei sistemi di segnalazione. Soprattutto si lamenta l'assenza di un piano di ristrutturazione e di potenziamento della rete, rimasta sostanzialmente immutata negli ultimi venti anni, pur in presenza di crescenti esigenze di mobilità della popolazione. L'incremento dei servizi di autolinee, lo sviluppo dell'uso di autovetture hanno determinato nel periodo 1966-1996 la riduzione di 1000 chilometri di rete.

Per quanto attiene al sistema di trasporti pubblici locali, è stata censurata in particolare la obsolescenza del parco circolante³, considerata unitamente ad una non oculata politica del personale causa di perdite di gestione, anche di ingente ammontare, che

² Studio economico dell'OCSE 1998-1999.

³ L'art. 2, comma 5 della legge n. 194/1998, per la sostituzione di autobus destinati al trasporto pubblico locale in esercizio da oltre quindici anni, autorizza le regioni a contrarre mutui quindicinali o altre operazioni finanziarie, con il concorso dello Stato.

hanno richiesto sostegni statali. L'insoddisfazione dell'utenza nei confronti del trasporto pubblico ha di fatto contribuito a privilegiare il ricorso agli autoveicoli a uso privato, con una riduzione della qualità dei servizi urbani di superficie, danneggiati dal congestionamento del traffico. Anche in questo caso, in un confronto con altre realtà internazionali, vengono censurate le tariffe ancora basse. Il rilevante costo del lavoro e l'evasione tariffaria determinano l'insufficiente copertura dei costi.

Il maggior utilizzo della rete stradale ha tra l'altro comportato ripercussioni sull'ambiente, come livello di inquinamento sia atmosferico sia acustico.

Nel settore delle autolinee di interesse regionale, a livello nazionale si è passati per il servizio urbano da circa 21,6 miliardi passeggeri/km del 1978 a circa 10,4 nel 1995 e per il servizio extraurbano da circa 24,4 a circa 15,5.

Per quanto riguarda i costi e i ricavi, sempre per l'intero settore del trasporto pubblico di persone su strada, si è passati a livello nazionale da un rapporto proventi/costi di 0,33 del 1978 [era di 0,52 ancora nel 1972] ad un rapporto di 0,29 del 1995: il livello più basso è stato toccato all'inizio dell'ultimo decennio [0,23 nel 1990] e la situazione mostra da allora un costante miglioramento.

La stessa indagine OCSE pone in evidenza gli sforzi che sono stati intrapresi per migliorare l'efficienza complessiva del sistema dei trasporti: il decentramento a favore delle Regioni e degli Enti locali viene apprezzato, unitamente al processo di liberalizzazione dei trasporti e di applicazione delle norme in materia di concorrenza e di privatizzazione di diverse aziende che operano nel settore, quale strumento per l'attuazione di una strategia dei trasporti volta a correggere le principali inefficienze. La riforma dovrebbe rimuovere le cause che hanno condotto alla attuale situazione, modificando un sistema di intervento pubblico di sostegno in passato fortemente deresponsabilizzato ed operando a favore di modelli aziendali sensibili alle regole di mercato e preoccupati di offrire sulla base della concorrenza un miglior livello qualitativo dei servizi.

5.2. Il quadro normativo dopo la riforma: decreto legislativo n. 422 del 1997; ruolo delle Regioni e prospettive per un'efficiente gestione dei trasporti pubblici locali

Proprio l'esigenza di individuare nuove politiche di trasporto, orientate, tra l'altro, alla applicazione dei principi di concorrenzialità, ha determinato il legislatore a disegnare un diverso, più razionale quadro normativo di riferimento.

Alla legge di delega è stata attuazione con il d.lgs. n. 422/1997, che ha disciplinato insieme ad una diversa ripartizione delle competenze la riorganizzazione dei servizi; successivamente, il d.lgs. n. 112/1998 ha completato il decentramento amministrativo in altri settori [agricoltura, commercio, lavoro]. Per evitare possibili sovrapposizioni tra i due diversi decreti, per ciò che attiene alla individuazione dei servizi di trasporto pubblico di interesse nazionale e delle competenze mantenute allo Stato [art. 104, comma 1 lett. b e c] e delle funzioni conferire alle Regioni ed agli Enti locali [art. 105, comma 5] il d.lgs. n. 112 fa esplicito rinvio al decreto n. 422.

Nel rispetto dei principi definiti dalla delega, le Regioni di intesa con gli Enti locali devono individuare i livelli minimi dei servizi ed i loro finanziamenti, mentre le eventuali eccedenze dovranno gravare sugli enti di gestione. L'esercizio di queste funzioni deve essere preceduto da accordi di programma tra Regioni e Ministero dei trasporti, in quanto riguardano funzioni ancora statali che rientrano nel comparto delle finanze derivata.

L'affidamento dei servizi è disciplinato da un contratto di servizio, nel rispetto della normativa comunitaria, con un equilibrio tra costi e ricavi e con l'introduzione di garanzie per il superamento dei monopoli esistenti.

Allo Stato sono affidati solo i servizi di interesse nazionale tassativamente indicati nel decreto stesso e le funzioni in materia di rapporti internazionali, di sicurezza e di definizione delle linee guida e dei principi quadro per la riduzione dell'inquinamento derivante dal sistema del trasporto pubblico.

Sono considerati di interesse nazionale i servizi di trasporto aereo ad eccezione dei collegamenti che si sviluppano unicamente nell'ambito di una regione ed i servizi elicotteristici, ritenuti di interesse delle Regioni cui vengono affidati per delega a seguito di accordi di programma. Sempre sulla base di un accordo di programma sono delegate alle Regioni le funzioni amministrative in materia di trasporto marittimo che si svolgono

prevalentemente nell'ambito di una regione, mentre la generalità dei servizi di trasporto marittimo è riservata allo Stato. I servizi di trasporto ferroviario internazionale e nazionale di percorrenza medio-lunga, caratterizzati da elevati standard qualitativa, rimangono allo Stato e dovranno essere individuati dal Ministero dei trasporti e dalla Conferenza Stato-Regioni.

La legge delega ha sancito il trasferimento, unitamente alle funzioni ed ai compiti da qualsiasi organo esercitate in materia di trasporto di interesse regionale e locale, dei beni e delle risorse finanziarie, umane ed organizzative necessarie per il loro esercizio. Sulle funzioni delegate lo Stato esercita un potere di indirizzo e di controllo anche in via sostitutiva.

Il funzionamento del sistema sarà condizionato dalla capacità delle aziende di determinare preventivamente i costi di esercizio e della controparte pubblica di individuare, in relazione alle risorse disponibili, un livello minimo di servizi in grado di soddisfare la domanda di mobilità. Già in fase di predisposizione del bilancio di previsione le aziende disporranno di dati certi sull'entità dei finanziamenti regionali, mentre fino ad oggi la conoscenza delle erogazioni regionali da parte delle aziende stesse era rimandata a dopo la chiusura dei bilanci aziendali ed alla individuazione dell'entità dei costi non coperti dai ricavi. Come già osservato nella parte introduttiva, le aziende risponderanno per i risultati della gestione e dovrebbero cessare gli interventi straordinari di ripiano dei disavanzi.

Il progetto di riordino delle funzioni, nel rispetto delle esigenze proprie dei diversi livelli di governo locale, prevede che le Regioni trasferiscano agli Enti locali i compiti di interesse regionale che non richiedono un unitario esercizio a livello regionale. Le Regioni dovevano provvedervi entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto; in caso di omissione il Governo interviene in via sostitutiva.

Hanno provveduto all'attuazione del decentramento le seguenti Regioni:

TAB 44/REG

Abruzzo	l.r. 23 dicembre 1998, n. 152
Basilicata	l.r. 27 luglio 1998, n. 22
Emilia Romagna	l.r. 2 ottobre 1998, n. 30
Lazio	l.r. 16 luglio 1998, n. 30
Liguria	l.r. 9 settembre 1998, n. 31
Lombardia	l.r. 29 ottobre 1998, n. 22
Marche	l.r. 24 dicembre 1998, n. 45
Toscana	l.r. 31 luglio 1998, n. 42
Umbria	l.r. 18 novembre 1998, n. 37
Veneto	l.r. 30 ottobre 1998, n. 25

Con d.lgs. n. 345 del 1998 il Governo ha disciplinato la materia nei confronti delle Regioni inadempienti.

E' da auspicare che le Regioni si organizzino con uno strumento diretto alla conoscenza e programmazione, attraverso la costruzione di un sistema informativo del trasporto pubblico locale, al fine di organizzare le informazioni ed i dati necessari alla gestione dei contratti di servizio ed alla verifica dell'efficienza e dell'efficacia della attività delle aziende; ciò permetterebbe alle aziende stesse di offrire dei servizi più rispondenti alla domanda ed alle Regioni di individuare i livelli di intervento ed i criteri di integrazione dei diversi servizi.

5.3. Aspetti finanziari ed interventi nel settore del trasporto pubblico locale: disavanzi regionali; leggi nn. 204/1995 e 194/1998

Con la legge n. 204 del 1995, di conversione del d.l. n. 98 del 1995, sono stati ripianati i disavanzi delle Regioni per le spese di gestione nel settore del trasporto pubblico locale del periodo 1987/1993, con un concorso dello Stato sino al 60% del loro ammontare [art. 1, commi 2 e 4]. I disavanzi regionali certificati e riconosciuti ammissibili sono ammontati a 11.714 miliardi, ripianabili per legge fino a 7.028 miliardi con un concorso dello Stato effettivo di 4.042 miliardi.

TAB 45/REG

AZIENDE DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE RIPIANO DEI DISAVANZI 1987-1993 (Art. 1, commi 2 e 4 della legge n. 204/1995) (in milioni)				
--	--	--	--	--

Regioni	Disavanzi regionali ammessi (1)	60% del disavanzo (2)	Disavanzo ripianabile (3)	Differenza colonne 2 e 3
Abruzzo	227.117	136.270	79.480	56.870
Basilicata	152.687	91.612	45.133	46.479
Calabria	213.608	128.166	104.618	23.547
Campania	2.564.971	1.538.983	570.526	968.457
Emilia Romagna	455.612	273.367	271.523	1.844
Lazio	3.711.129	2.226.677	872.973	1.353.704
Liguria	337.351	205.411	178.638	23.773
Lombardia	1.626.146	975.688	713.666	262.022
Marche	149.911	89.947	85.022	4.925
Molise	15.358	9.215	9.215	=
Piemonte	521.389	312.833	312.833	=
Puglia	483.884	290.330	223.666	66.664
Toscana	678.919	407.351	258.029	149.322
Umbria	134.779	80.867	52.348	28.619
Veneto	440.693	264.416	264.416	=
Totale	11.713.554	7.028.132	4.042.086	

Fonte: Ministero dei trasporti e della navigazione - Dipartimento dei trasporti terrestri, D.M. n. 2691 del 4 novembre 1996.

Successivamente, con legge n. 194 del 1998, lo Stato ha contribuito al risanamento del settore, per la copertura dei disavanzi non ripianati relativi agli anni 1994-1996, con un contributo quindicinale di 80 miliardi per il 1998 e di 160 miliardi a decorrere dal 1999, riducendo l'intervento statale ad un massimo del 30% dell'ammontare dei disavanzi. Il contributo che eccedesse il 30% dei disavanzi relativi al triennio deve essere utilizzato dalle Regioni per il miglioramento del trasporto pubblico locale. I disavanzi regionali

certificati ammontano a 5.245 mld, con un intervento di sostegno, in relazione alle risorse disponibili, di 811,4 mld, a fronte 1.573 mld che rappresentano il 30% teorico ripianabile per legge. Le uniche Regioni in attivo, e che pertanto devono destinare le risorse inutilizzate per coprire i disavanzi per gli investimenti, sono l'Emilia Romagna [+ 51,3 mld], le Marche [+ 4,2 mld], il Piemonte [+ 1,8 mld], la Puglia [+ 7,4 mld] ed il Veneto [+ 38,3 mld].

TAB 46/REG

AZIENDE DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE RIPIANO DEI DISAVANZI 1994-1996 (Art.2, comma 1 della legge n. 194/1998) (in milioni)				
---	--	--	--	--

Regioni	Disavanzi regionali certificati (1)	30% del disavanzo (2)	Disavanzi ripianabili * (con quota anno '98) (3)	Differenza colonne 2 e 3
Abruzzo	89.359	26.808	17.607	9.201
Basilicata	35.012	10.504	10.062	442
Calabria	87.501	26.250	23.207	3.043
Campania	958.533	287.560	99.641	187.919
Emilia Romagna	30.000	9.000	60.288	(51.288)
Lazio	2.383.000	714.900	134.856	580.044
Liguria	295.395	88.619	39.678	48.941
Lombardia	644.358	193.307	158.468	34.839
Marche	49.046	14.714	18.906	(4.192)
Molise	9.885	2.966	2.028	938
Piemonte	225.725	67.718	69.457	(1.739)
Puglia	140.699	42.210	49.659	(7.449)
Toscana	203.858	61.157	57.285	3.872
Umbria	24.669	7.401	11.603	(4.202)
Veneto	67.763	20.329	58.665	(38.336)
Totale	5.244.803	1.573.443	811.410	

Fonte: Ministero dei trasporti e della navigazione - Dipartimento dei trasporti terrestri, D.D. n. 3636/1998.

* Disavanzo ripianabile calcolato ipotizzando due mutui rispettivamente di 80 mld x 15 anni e di 80 mld x 14 anni.

Tenuto conto delle Regioni in attivo, nel 1999 il disavanzo totale ripianabile assommerà a 1.622.819 milioni, di cui 811.410 milioni relativi al 1998.

Nell'art. 8 del disegno di legge, atto Camera n. 5507, trasmesso al Senato il 14 dicembre 1998, si prevede il concorso dello Stato per il ripiano dei disavanzi di esercizio relativi all'anno 1997 dei servizi di trasporto pubblico locale, con un contributo rapportato ad un limite di impegno quindicinale pari a 35 miliardi a decorrere dall'anno 1999.

5.4. Risultati di consuntivo: esame dei consuntivi 1997 comparati con i dati riferiti agli esercizi 1993-1996

La seguente tabella [TAB 47/REG] riporta i dati di consuntivo relativi a stanziamenti definitivi, impegni e pagamenti di cassa, riferiti al quinquennio 1993/1997, mentre la successiva tabella 48/REG espone in sintesi, per ciascuna Regione, gli indicatori finanziari relativi alla capacità di spesa, velocità di cassa e capacità di impegno con riferimento alla gestione della spesa nei trasporti per gli anni dal 1993 al 1997.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 47/REG

SETTORE TRASPORTI ANNO 1997 (in miliardi)										
RESIDUI INIZIALI										
REGIONI	1993 Valore assoluto (X)	(X)/(Y) %	1994 Valore assoluto (X)	(X)/(Y) %	1995 Valore assoluto (X)	(X)/(Y) %	1996 Valore assoluto (X)	(X)/(Y) %	1997 Valore assoluto (X)	(X)/(Y) %
PIEMONTE	33	2,27	40	3,38	88	7,54	193	12,97	173	9,22
LOMBARDIA	250	17,22	142	12,00	177	15,17	99	6,65	214	11,40
VENETO	198	13,64	209	17,67	147	12,60	219	14,72	152	8,10
LIGURIA	54	3,72	22	1,86	35	3,00	76	5,11	88	4,69
E. ROMAGNA	89	6,13	114	9,64	38	3,26	68	4,57	111	5,91
TOSCANA	17	1,17	21	1,78	86	7,37	78	5,24	124	6,61
UMBRIA	13	0,90	10	0,85	31	0,26	9	0,60	5	0,27
MARCHE **	11	0,76	15	1,27	74	6,34	42	2,82	27	1,44
LAZIO	332	22,87	249	21,05	130	11,14	193	12,97	232	12,36
ABRUZZO	33	2,27	36	3,04	72	6,17	52	3,49	87	4,64
MOLISE	5	0,34	9	0,76	14	1,20	12	0,81	31	1,65
CAMPANIA *	240	16,53	79	6,68	107	9,17	224	15,05	224	11,93
PUGLIA *	73	5,03	175	14,79	131	11,23	193	12,97	193	10,28
BASILICATA	22	1,52	20	1,69	19	1,63	22	1,48	125	6,66
CALABRIA	82	5,65	42	3,55	46	3,94	8	0,54	91	4,85
TOTALE (Y)	1.452	100,00	1.183	100,00	1.167	100,00	1.488	100,00	1.877	100,00
STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA										
PIEMONTE	524	7,34	548	7,64	636	8,53	546	6,25	638	6,20
LOMBARDIA	1.199	16,80	1.274	17,76	1.411	18,91	1.455	16,65	2.435	23,66
VENETO	636	8,91	635	8,85	632	8,47	1.108	12,68	1.503	14,60
LIGURIA	350	4,90	357	4,98	349	4,68	296	3,39	311	3,02
E. ROMAGNA	536	7,51	689	9,61	673	9,02	739	8,46	714	6,94
TOSCANA	499	6,99	596	8,31	563	7,55	491	5,62	526	5,11
UMBRIA	105	1,47	102	1,42	106	1,42	90	1,03	78	0,76
MARCHE **	155	2,17	219	3,05	141	1,89	177	2,03	221	2,15
LAZIO	1.590	22,28	1.234	17,20	1.293	17,33	1.853	21,21	1.726	16,77
ABRUZZO	166	2,33	176	2,45	159	2,13	254	2,91	190	1,85
MOLISE	41	0,57	47	0,66	46	0,62	56	0,64	32	0,31
CAMPANIA *	713	9,99	663	9,24	781	10,47	797	9,12	797	7,74
PUGLIA *	380	5,32	342	4,77	334	4,48	449	5,14	449	4,36
BASILICATA	84	1,18	83	1,16	86	1,15	124	1,42	221	2,15
CALABRIA	160	2,24	208	2,90	250	3,35	303	3,47	450	4,37
TOTALE (Y)	7.138	100,00	7.173	100,00	7.460	100,00	8.738	100,00	10.291	100,00
IMPEGNI										
PIEMONTE	476	8,16	507	8,75	568	9,17	490	7,61	501	6,39
LOMBARDIA	1.127	19,32	1.160	20,01	1.145	18,49	1.198	18,61	2.018	25,72
VENETO	515	8,83	540	9,32	565	9,12	472	7,33	820	10,45
LIGURIA	304	5,21	335	4,05	323	5,21	264	4,10	310	3,95
E. ROMAGNA	389	6,67	451	7,78	427	6,89	494	7,67	573	7,30
TOSCANA	408	7,00	452	7,30	486	7,85	459	7,13	503	6,41
UMBRIA	73	1,25	99	1,71	99	1,60	87	1,35	73	0,93
MARCHE **	122	2,09	213	3,67	112	1,81	129	2,00	171	2,18
LAZIO	982	16,84	816	14,08	1.004	16,21	1.185	18,41	1.320	16,83
ABRUZZO	101	1,73	106	1,83	125	2,02	174	2,70	160	2,04
MOLISE	41	0,70	45	0,78	38	0,61	56	0,87	32	0,41
CAMPANIA *	713	12,23	637	10,99	774	12,50	660	10,25	660	8,41
PUGLIA *	373	6,40	341	5,88	332	5,36	461	7,16	461	5,88
BASILICATA	73	1,25	60	1,04	59	0,93	81	1,26	54	0,69
CALABRIA	135	2,31	134	2,31	137	2,21	227	3,53	189	2,41
TOTALE (Y)	5.832	100,00	5.796	100,00	6.194	100,00	6.437	100,00	7.845	100,00
PAGAMENTI DI CASSA										
PIEMONTE	466	7,99	449	7,89	447	7,95	468	8,04	519	7,55
LOMBARDIA	1.118	19,18	1.195	21,01	1.136	20,21	1.063	18,26	2.021	29,39
VENETO	463	7,94	547	9,62	478	8,50	446	7,66	660	9,60
LIGURIA	336	5,76	257	4,52	247	4,39	257	4,42	300	4,36
E. ROMAGNA	360	6,17	525	9,23	393	6,99	439	7,54	438	6,37
TOSCANA	402	6,90	387	6,80	489	8,70	407	6,99	535	7,78
UMBRIA	76	1,30	102	1,79	95	1,69	92	1,58	74	1,08
MARCHE **	117	2,01	126	2,21	141	2,51	129	2,22	160	2,33
LAZIO	970	16,64	804	14,13	905	16,10	1.113	19,12	746	10,85
ABRUZZO	108	1,85	108	1,90	120	2,13	178	3,06	137	1,99
MOLISE	33	0,57	32	0,56	36	0,64	32	0,55	33	0,48
CAMPANIA *	852	14,61	596	10,48	641	11,40	618	10,62	618	8,99
PUGLIA *	270	4,63	387	6,80	270	4,80	383	6,58	383	5,57
BASILICATA	95	1,63	61	1,07	56	1,00	55	0,95	61	0,89
CALABRIA	164	2,81	113	1,99	168	2,99	140	2,41	191	2,78
TOTALE (Y)	5.830	100,00	5.689	100,00	5.622	100,00	5.820	100,00	6.876	100,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto (anni vari)

* In mancanza dei dati del 1997 quelli riportati sono del 1996. Per la Campania la denominazione del settore è "trasporti e porti"

** Per le Marche la denominazione del settore è "trasporti e viabilità"

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 48/REG

**REGIONI
SETTORE TRASPORTI
INDICATORI FINANZIARI
ANNI 1993 - 1997**

(in percentuale)

REGIONI	CAPACITA' DI SPESA P / Ms						VELOCITA' DI CASSA P / (Rpl + I) * 100						CAPACITA' D'IMPEGNO I / Sco					
	1993	1994	1995	1996	1997	MEDIA 93/97	1993	1994	1995	1996	1997	MEDIA 93/97	1993	1994	1995	1996	1997	MEDIA 93/97
PIEMONTE	83,66	76,36	61,74	63,33	64,00	68,70	91,55	82,08	68,14	68,52	77,00	76,54	90,84	92,52	89,31	89,74	78,53	87,90
LOMBARDIA	77,16	84,39	71,54	68,40	76,29	75,47	81,19	91,78	85,93	81,96	90,55	86,76	93,99	91,05	81,15	82,34	82,87	85,52
VENETO	55,52	64,81	61,36	33,61	39,88	47,69	64,94	73,03	67,13	64,54	67,90	67,60	80,97	85,04	89,40	42,60	54,56	64,51
LIGURIA	83,17	67,81	64,32	69,09	75,19	72,08	93,85	100,00	68,99	75,59	75,38	81,65	86,86	65,83	92,55	89,19	99,68	86,35
E. ROMAGNA	57,60	65,38	55,27	54,40	53,09	57,15	75,31	92,92	84,52	78,11	64,04	78,25	72,57	65,46	63,45	66,85	80,25	69,65
NORD (MEDIA)	70,90	73,77	64,52	55,70	62,12	64,71	79,85	86,93	76,89	74,81	79,40	79,51	86,63	82,59	81,82	70,42	75,38	78,60
TOSCANA	77,91	62,72	75,35	71,53	82,31	73,98	94,59	81,82	85,49	75,79	85,33	84,28	81,76	75,84	86,32	93,48	95,63	86,28
UMBRIA	64,41	91,07	87,16	92,93	89,16	84,26	88,37	93,58	93,14	95,83	94,87	93,21	69,52	97,06	93,40	96,67	93,59	89,60
MARCHE	70,48	53,85	65,58	58,90	64,52	62,20	87,97	55,26	75,81	75,44	80,81	73,47	78,71	97,26	79,43	72,88	77,38	81,82
LAZIO	50,47	54,21	63,60	54,40	38,10	51,38	73,82	75,49	79,81	80,77	48,07	70,43	61,76	66,13	77,65	63,95	76,48	68,96
CENTRO (MEDIA)	57,49	58,01	68,03	59,36	51,55	58,57	79,93	75,68	81,75	79,79	61,71	75,21	67,48	73,45	80,88	71,24	81,03	74,74
ABRUZZO	54,27	50,94	51,95	58,17	49,46	53,14	80,60	76,06	60,91	78,76	55,47	68,82	60,84	60,23	78,62	68,50	84,21	70,48
MOLISE	71,74	57,14	60,00	47,06	52,38	56,66	71,74	59,26	69,23	47,06	52,38	58,66	100,00	95,74	82,61	100,00	100,00	95,50
CAMPANIA *	89,40	80,32	72,18	60,53	60,53	71,89	89,40	83,24	72,76	69,91	69,91	77,00	100,00	96,08	99,10	82,81	82,81	91,82
PUGLIA *	59,60	74,85	58,06	59,66	59,66	62,27	60,54	75,00	58,32	58,56	58,56	61,95	98,16	99,71	99,40	102,67	102,67	100,72
BASILICATA	89,62	59,22	53,33	37,67	17,63	40,69	100,00	76,25	71,79	53,40	34,08	61,31	86,90	72,29	68,60	65,32	24,43	54,68
CALABRIA	67,77	45,20	56,76	45,02	35,30	47,32	75,58	64,20	91,80	59,57	68,21	71,13	84,38	64,42	54,80	74,92	42,00	59,96
SUD (MEDIA)	76,14	68,99	63,13	56,38	49,24	61,36	80,49	77,02	69,63	64,79	61,68	70,05	93,01	87,10	88,47	83,66	72,74	84,14
ITALIA (MEDIA)	66,77	67,34	65,44	57,11	56,50	61,99	80,01	81,31	77,01	74,25	70,52	76,17	88,20	80,06	87,69	73,13	76,64	78,22

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto

* In mancanza dei dati del 1997 quelli riportati sono del 1996

Gli stanziamenti definitivi di competenza assegnati al settore trasporti sono ammontati nel 1997 a 10.291 mld, con un incremento rispetto al dato dell'esercizio 1996 di 1.553 miliardi, accentuando un trend già avviatosi nei precedenti anni.

Rispetto alle risorse complessive di competenza, pari a 58.006 miliardi [al netto sanità], che le Regioni hanno destinato ai diversi settori di intervento, ai trasporti locali è stato attribuito il 17,7%, con un maggiore quota assegnata da parte delle Regioni del nord con il 37,5%, seguite dalle Regioni del centro con il 17,6% e da quelle del sud con il 7,5% [Veneto 32,5%, Lombardia 22,9%, Lazio 19,4%,].

Gli impegni sulla competenza sono ammontati complessivamente a 7.845 miliardi [4.222 mld per le Regioni del nord, pari al 75% degli stanziamenti, 2.067 miliardi per le Regioni del centro, pari all'81% degli stanziamenti e 1.556 miliardi per le Regioni del sud, pari al 73% degli stanziamenti].

Rispetto alla massa spendibile [competenza + residui], gli impegni complessivi sono stati pari all'83,5% per le Regioni del centro, al 78,2% per le Regioni del nord ed al 75,8% per le Regioni del sud. La capacità di spesa [rapporto tra pagamenti complessivi e massa spendibile] nel 1997 mostra un miglioramento rispetto all'esercizio precedente per le Regioni del nord [62,1%], mentre le Regioni del centro-sud subiscono un lieve decremento [si fermano, rispettivamente, al 51,5 e 49,2%]. Ad una osservazione per singole Regioni, l'Umbria e la Toscana dimostrano una maggiore capacità di spesa, con l'89,1% e l'82,3%.

Quanto alla velocità di cassa, la media nazionale del periodo '93/'97 è pari al 76,2%; anche qui differente è il risultato attribuibile al Nord [79,5%], Centro [75,2%], Sud [70%].

6. Formazione e aggiornamento professionale

6.1 La formazione come strumento di sostegno alle politiche attive dell'occupazione e dello sviluppo

La formazione ha occupato in questi ultimi anni un posto centrale nelle politiche di sviluppo e di crescita dell'occupazione nella consapevolezza, da una parte, che un modello sociale equilibrato e una capacità competitiva elevata del sistema si basano su un crescente ruolo della creazione e diffusione della conoscenza, e dall'altra, del ritardo accumulato dal nostro paese nei campi dell'istruzione, formazione e ricerca.

Essa oggi non è più concepita come canale parallelo o alternativo alla scuola bensì come componente essenziale del sistema formativo integrato [scuola, università, formazione professionale regionale, lavoro], da attivare con la metodologia della "certificazione dei crediti formativi" e viene sempre più considerata come strumento di sostegno alle politiche attive dell'occupazione e dello sviluppo socio - economico sul territorio.

Tale visione è il risultato di un processo di radicale revisione della legge - quadro 21 dicembre 1978 n.845 che è stato attuato attraverso singoli provvedimenti normativi che hanno profondamente mutato l'assetto precedente e, quindi, determinato la necessità di un profondo adeguamento della vasta legislazione regionale di settore prodotta in applicazione della legge.845.

In tale processo, le Regioni si configurano come il livello istituzionale più adeguato per l'esercizio delle funzioni di coordinamento e di programmazione degli interventi mentre agli Enti locali sono attribuiti i compiti operativi e gestionali attraverso il sistema delle deleghe previsto dalla legge Bassanini 59 del 1997.

Il processo di riforma ha preso avvio già con le intese del 1992 e quelle del 23 luglio 1993 che, oltre a definire modelli e procedure per uno stabile confronto tra Governo, organizzazioni sindacali e datoriali in direzione di un governo attivo delle dinamiche dell'occupazione contengono, nel merito, un insieme di indicazioni - proposte il cui baricentro consiste nella razionalizzazione ed innovazione del sistema di Formazione Pubblica.

Esso è proseguito con il c.d. patto del lavoro del 24 settembre 1996 basato su tre punti strategici: flessibilità del lavoro; interventi di emergenza per l'occupazione; rilancio e perfezionamento della formazione.

La stessa collocazione dell'accordo sui temi della formazione nell'ambito del "Patto per l'occupazione" mostra il ruolo emergente che, coerentemente con le politiche dell'Unione europea, questi sono venuti assumendo nel nostro Paese.

Sotto il profilo del metodo emerge l'adozione definitiva della concertazione, quale metodo di definizione delle nuove strategie per lo sviluppo locale e l'occupazione;

Nel merito viene ripensata e riproposta una razionalizzazione e innovazione organica dell'impianto complessivo del sistema d'istruzione e formazione, delle funzioni dei vari soggetti pubblici [statali, regionali e degli Enti locali] e privati in ordine alle responsabilità di indirizzo, gestione, controllo e certificazione delle attività di formazione. In tal senso l'accordo:

- prefigura una forte integrazione tra i diversi livelli d'intervento [coordinamento delle politiche formative] in uno con la valorizzazione della dimensione territoriale della programmazione;

- persegue l'interconnessione dei sistemi formativi attraverso l'adozione di una strutturazione modulare di percorsi pienamente concorrenti e non alternativi [con la riforma e il recupero alla piena dignità sul piano formativo dell'apprendistato e dei Centri di Formazione Professionale - CFP] e di un sistema di crediti formativi e di certificazione delle competenze quale condizione perché si dia una concreta possibilità di passaggio da un'opzione formativa [scuola, università, CFP] all'altra;

- sviluppa l'integrazione dei sistemi formativi con il mondo del lavoro attraverso la generalizzazione dei tirocini pratici e degli *stage* onde favorire un primo contatto dei giovani con le imprese a scopo orientativo.

Con la legge 24 giugno 1997 n. 196 recante "Norme in materia di promozione dell'occupazione" [c.d. Pacchetto Treu] vengono definiti, coerentemente con le linee d'intesa dell'accordo, i principi e i criteri generali per l'adozione di regolamenti volti ad riformare la materia della formazione professionale [art. 17] anche con riferimento ai profili formativi di speciali rapporti di lavoro quali l'apprendistato, il contratto di formazione e lavoro e i tirocini formativi e di orientamento.

Con la legge Bassanini 59 del 1997 si avvia, attraverso il sistema delle deleghe in previsto, il processo di radicale riassetto delle competenze istituzionali che nel settore in oggetto, ha poi trovato attuazione attraverso:

- A) il decreto legislativo 23 dicembre 1997 n. 469 in materia di mercato del lavoro, di cui è ormai pienamente intuito il raccordo con le politiche di formazione professionale;

B) il decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112 in materia di istruzione scolastica [artt. 135 e seg.] e formazione professionale [artt. 140 e seg.].

Con il decreto legislativo n. 469 del 1997 sono conferite alle Regioni le funzioni e i compiti relativi al collocamento [art. 2, comma 1] e alla politica attiva del lavoro [art. 2, comma 2] e, in particolare, la programmazione e il coordinamento di iniziative volte a incrementare l'occupazione [intesa sia come nuova occupazione sia come reimpiego di personale in mobilità] e ad incentivare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, nonché la verifica degli strumenti di politica attiva del lavoro [tirocini formativi, orientamento, borse di lavoro, lavori socialmente utili].

Onde evitare vuoti gestionali, nella fase di passaggio, è previsto che le Regioni adottino entro tempi stretti una disciplina relativa all'organizzazione amministrativa e alle modalità d'esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti.

Il mancato esercizio da parte di alcune Regioni [Piemonte, Lombardia, Veneto, Umbria, Marche, Molise, Puglia e Calabria] di detta potestà legislativa ha giustificato l'emanazione, in via sostitutiva, del decreto legislativo 6 ottobre 1998 n. 379, valido dal 1° gennaio 1999 e fino alla data di entrata in vigore delle leggi regionali. Da dire peraltro, che le prime cinque Regioni nominate hanno provveduto all'approvazione dei relativi testi legislativi.

Lo stesso decreto prevede, [in ossequio dei principi e criteri direttivi stabiliti dal d.lgs. n. 469/97] che vengano attribuite alle province:

- le funzioni e i compiti in materia di collocamento;
- la gestione ed erogazione dei servizi connessi alle funzioni di politica attiva di lavoro;
- le funzioni già di competenza della commissione regionale per l'impiego.

Alle Regioni rimangono [art. 1]:

- la promozione, la programmazione, l'indirizzo e il coordinamento in materia di politica attiva del lavoro;
- la promozione, la programmazione, l'indirizzo e il coordinamento in materia di servizio per l'impiego e di politiche formative;

- l'obbligo di realizzare un sistema informativo regionale integrato per l'occupazione capace di monitorare i fenomeni legati allo sviluppo dell'occupazione e di dare la necessaria assistenza tecnica alle azioni di promozione, innovazione e sperimentazione poste in essere.

Va segnalato che con il d.lgs. n. 469/97 è stato istituito, quale strumento per l'esercizio delle funzioni di indirizzo politico - amministrativo statale, il sistema informativo lavoro [SIL] con obbligo di connessione e scambio dei dati a carico del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, delle Regioni, degli Enti locali e dei soggetti autorizzati alla mediazione tra domanda e offerta di lavoro. Fatte salve l'omogeneità logica e tecnologica del sistema, sono attribuite alle Regioni le attività di conduzione, manutenzione e sviluppo delle unità operative regionali e locali [art. 11].

Da dire poi, che con DPCM del 9.10.1998 [G.U. 5.1.1999 n. 3] sono stati definiti i criteri di ripartizione delle risorse umane, strumentali e finanziarie.

Il decreto legislativo n.112 del 1998 disciplina [tra l'altro] il conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle Regioni e agli Enti locali in materia di istruzione scolastica e formazione professionale.

In materia di istruzione scolastica è da sottolineare - nello specifico contesto in cui muove questa esposizione - la delega alle Regioni della programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale [art. 138, comma 1 lett. A].

Tra le funzioni e i compiti conservati allo Stato - quale espressione del suo potere d'indirizzo e coordinamento nella materia della formazione professionale [art. 4] - vale la pena ricordare quelli inerenti [art. 142]:

- alla definizione, d'intesa con Conferenza Stato - Regioni, degli obiettivi generali del sistema complessivo della formazione professionale, in accordo con le politiche espresse da rapporti internazionali;

- ai rapporti internazionali e agli interventi preordinati ad assicurare l'esecuzione degli obblighi contratti a livello internazionale;

- all'acquisizione ed elaborazione di dati e informazioni;

- alla definizione dei criteri e parametri per la valutazione quanti - qualitativa del sistema ai fini dell'accreditamento delle strutture che gestiscono la formazione professionale e della certificazione delle qualifiche professionali come credito formativo;

- ai profili formativi di speciali rapporti di lavoro quali l'apprendistato, il contratto di formazione e lavoro e i tirocini formativi e di orientamento;

- alla formazione c.d. continua e a quella di carattere settoriale svolta dai Corpi dello Stato militarmente organizzati e, in genere, dalle Amministrazioni dello Stato a favore dei propri dipendenti;

- all'istituzione e all'autorizzazione di attività formative per il conseguimento di un titolo di studio o diploma di istruzione secondaria superiore, universitaria o post - universitaria.

Alle Regioni sono, pertanto, conferiti tutte le altre funzioni e gli altri compiti amministrativi inerenti gli interventi formativi volti al conseguimento di una qualifica, di un diploma di qualifica superiore o di un credito formativo, tutti certificabili ai fini del conseguimento di un titolo di studio o di diploma di istruzione secondaria superiore, universitaria o post - universitaria [artt. 141, comma 1; 143, comma 1; 144, comma 1 lett. A].

Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri saranno trasferiti⁴ con effetto alle Regioni gli istituti professionali nel cui ambito non funzionano corsi di studio di durata quinquennale per il conseguimento del diploma di istruzione secondaria superiore. Nei confronti dei medesimi istituti, che assumeranno la qualifica di enti regionali, la regione eserciterà le funzioni e i compiti svolti attualmente dagli organi del Ministero della pubblica istruzione, ivi compresi quelli concernenti l'istituzione, la vigilanza, l'indirizzo e il finanziamento [artt. 141, comma 1; 144, commi 1 lett. b, e 4].

Le Regioni sono tenute ad adottare, entro tempi stretti, una disciplina che delimiti le funzioni richiedenti l'unitario esercizio a livello regionale e attribuisca, invece, la generalità dei compiti e delle funzioni alle province [artt. 3, commi 1 e 2; 143, comma 2].

Onde evitare vuoti gestionali nella fase di passaggio, si stabilisce che:

⁴ Dal secondo anno scolastico successivo alla data di entrata in vigore del D.Lgs.112/98 [art. 144, comma 3]

- la Regione e lo Stato adottino poteri sostitutivi onde sopperire alle inattività, rispettivamente, delle province e della regione [art. 3, commi 2 e 4; art. 5];

- l'esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti nonché l'abrogazione delle norme in contrasto con il nuovo assetto istituzionale decorrano contestualmente all'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative [combinato disposto degli artt. 7; 145 e 146].

Alla luce del riparto delle competenze testé descritto, in data 13 novembre 1998, è stato adottato dal Consiglio dei Ministri, come previsto dall'art. 20, comma 8, allegato 1, n. 112, della citata legge n. 59/97 il regolamento in tema di semplificazione dei procedimenti riguardanti l'erogazione dei fondi destinati alla formazione professionale e allo sviluppo ponendo, altresì, le basi per la riforma della formazione professionale.

Il regolamento disciplina - quale espressione del potere d'indirizzo e coordinamento riconosciuti allo Stato nella materia - le procedure per la formulazione:

- di linee - guida e d'indirizzo sull'utilizzo e sulla destinazione delle risorse nazionali e comunitarie [art. 2, comma 1];

- di criteri unitari circa i costi e le tipologie di spesa ammissibili e circa l'attività di monitoraggio e vigilanza sulle attività di formazione finanziate attraverso risorse comunitarie [art. 8];

- di criteri e parametri quanti - qualitativi per l'accreditamento delle strutture che gestiscono la formazione professionale [art. 10, commi da 4 a 7];

- di criteri omogenei per la certificazione e documentazione delle competenze acquisite nell'ambito del sistema di formazione al fine del loro riconoscimento come credito formativo in ambito nazionale e in sede di Unione Europea [artt. 15 e 16].

Alle Regioni è affidato il compito della predisposizione di piani d'intervento per il finanziamento, a valere sulle risorse del fondo di rotazione di cui all'art. 25 della L. 845/78, di progetti di ristrutturazione degli enti formativi [art. 11]. Alla copertura delle spese concorreranno le Regioni, anche con la concessione d'incentivi per la promozione di lavoro autonomo, associato e cooperativo; lo Stato entro il limite di 100 miliardi per l'anno 1999; gli enti medesimi e le organizzazioni sindacali potendo costituire un apposito fondo nazionale.

Il regolamento, inoltre, disegna le procedure per il finanziamento [art. 3] l'affidamento [art. 6] la regolamentazione dei rapporti [art. 5] e le verifiche amministrativo contabili [art. 9] relativi alle attività che restano di competenza dello Stato.

Prevede, sempre nell'esercizio delle competenze statali in materia, l'istituzione del "Fondo interprofessionale per la formazione continua" destinato a sostenere, secondo piani annuali e pluriennali di attività, le attività di formazione professionale continua previste da piani formativi aziendali o territoriali concordati tra le parti sociali, in coerenza con gli obiettivi della programmazione regionale e con eventuali accordi territoriali [artt. 13 e 14].

Delinea, infine, le modalità con cui le università concorrono, anche unitariamente alle strutture accreditate, alla formazione professionale [art. 12].

Il Governo e le parti sociali nel siglare il 22 dicembre 1998 il Patto Sociale hanno prestato specifica attenzione al tema della formazione nell'intento di superare "i ritardi, le contraddizioni e le inerzie [riscontrate] nell'attuazione del protocollo del 23 luglio 1993 e del Patto per il Lavoro del settembre 1996".

A tal fine l'impegno è per:

- consolidare, a livello nazionale e decentrato, le sedi della concertazione tra istituzioni e parti sociali sulle politiche formative e sulla loro integrazione con quelle dell'istruzione e dell'università;
- consolidare il ruolo nevralgico delle Regioni e degli Enti locali per la programmazione dell'offerta formativa;
- elevare la qualità dei sistemi formativi, a partire dalla ristrutturazione degli enti di formazione;
- inserire nel sistema l'obbligo di frequenza ad attività formative fino a 18 anni;
- incrementare per gli anni 2000-2006 la percentuale del FSE impegnata nella programmazione;
- promuovere un'offerta formativa qualificata per la valorizzazione dei beni culturali;
- ampliare l'offerta formativa ad alta qualificazione attraverso:
 - il pieno coinvolgimento del sistema universitario elevando, da una parte, il livello di partecipazione e aprendolo, dall'altra, al territorio e al tessuto economico - produttivo e sociale del paese;

- la costruzione di un sistema di Formazione superiore integrata [Fis] e, al suo interno, del nuovo canale di Istruzione e formazione tecnico - superiore [Ifis];
- lo sviluppo dell'edilizia universitaria [in uno con la riqualificazione dell'edilizia scolastica pubblica];
- integrare fortemente la formazione con le politiche attive del lavoro prevedendo all'uopo:
 - a) di realizzare il decentramento disegnato con il d.lgs. n. 469/97 in tema di mercato del lavoro e a raccordare l'attività dei nuovi servizi per l'impiego con gli interventi formativi;
 - b) d'intensificare [insieme a Regioni e Enti locali] l'offerta formativa per gli apprendisti;
 - c) di estendere i tirocini formativi come strumento indispensabile di raccordo tra formazione e lavoro attraverso progetti concordati tra strutture formative e aziende, tutoraggio, coinvolgimento di istituzioni e parti sociali;
 - d) di costituire la Fondazione per la formazione continua [secondo le modalità definite dal regolamento approvato il 13 novembre 1998] e di presentare, entro il mese di gennaio 1999, il piano di ripartizione delle risorse tra gli interventi di formazione continua, l'apprendistato e gli eventuali altri capitoli della formazione professionale;
 - e) di sollecitare le parti sociali a concordare meccanismi contrattuali che finalizzino quote di riduzione di orario alla formazione dei lavoratori, attraverso l'utilizzo delle 150 ore, l'utilizzo delle banche ore annuali previste dal CCNL, la destinazione di parte delle risorse del Fondo per la riduzione degli orari di lavoro;
 - f) di riservare [insieme alle Regioni e agli Enti locali] per ogni progetto di intervento pubblico - in particolare nei patti territoriali, nei contratti d'area, nei contratti di programma di distretto - quote definite di risorse pubbliche alla formazione sia in funzione della creazione di impresa che dell'inserimento nelle strutture produttive esistenti;

Per quanto concerne lo stato della legislazione regionale nel settore della formazione professionale, si deve anzitutto premettere che finora al recepimento del d.lgs. 112/1998, in attuazione dell'art. 3 del medesimo, hanno provveduto le Regioni Abruzzo, Basilicata, Emilia - Romagna, Liguria, Toscana ed Umbria.

Al momento, tuttavia, sono entrate in vigore soltanto le leggi regionali emanate dalle Regioni Toscana [l. r. 85/1998], Abruzzo [l. r. n. 11/1999] ed Umbria [l. r. n. 3/99] in quanto, per le altre, è ancora in corso il procedimento di controllo costituzionale ex art. 127 Cost..

Trattasi di provvedimenti legislativi che, in generale, hanno adottato un modello di recepimento unitario in cui sono inclusi sia i principi sia le specifiche discipline settoriali. La regione Abruzzo ha seguito un modello più complesso in quanto, prima di provvedere al recepimento del d.lgs. 112/1998, [l.r. n. 11/1999] ha riordinato le funzioni amministrative regionali e locali in attuazione dei decreti delegati del 1972, del d.P.R. 616/1977 e di tutta la legislazione statale di conferimento di funzioni precedente l'emanazione del d.lgs. 112 [l.r. 72/1998] In particolare, il settore della formazione professionale risulta compiutamente disciplinato nell'ambito di quest'ultimo provvedimento a seguito del rinvio ad essa operato dalla successiva legge regionale di recepimento del d.lgs. 112.

In relazione al settore della formazione professionale, che qui interessa, si deve sottolineare il rilievo dato, in ossequio ai principi - guida fissati a livello centrale, alla integrazione tra i sistemi dell'istruzione, della formazione e del lavoro quale cardine fondamentale della funzione programmatica della regione [art. 26 l.r. Toscana n. 85/1998, art. 95 l.r. Umbria n. 3/1999; art. 43 l.r. Abruzzo n. 72/1998; art. 85 p.d.l. Basilicata n. 1010/1998], al modulo operativo della concertazione che investe non soltanto le autonomie locali bensì anche i soggetti rappresentativi dei settori economici, sindacali e finanche sociali [art. 2 l.r. Toscana n. 85/1998; art. 25 e succ. p.d.l. Emilia Romagna n. 153/1998], al principio della certificazione dei crediti formativi e dell'accreditamento degli enti gestori [art. 200 p.d.l. Emilia Romagna n.153/1998; art. 43 l.r. Abruzzo n. 72/1998].

6.2. Profili gestionali dell'attività di formazione

La seguente tabella espone i dati relativi ai residui iniziali, stanziamenti definitivi di competenza, impegni e pagamenti contabilizzati nei rendiconti regionali dal 1995 al 1997, eccetto per Campania e Puglia che non hanno trasmesso i dati relativi al 1997.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 49/REG

SETTORE FORMAZIONE PROFESSIONALE ANNE 1992 - 1996 (in miliardi)						
RESIDUI INIZIALI						
REGIONI	1995		1996		1997	
	Valore assoluto (X)	(X)/(Y) %	Valore assoluto (X)	(X)/(Y) %	Valore assoluto (X)	(X)/(Y) %
PIEMONTE	43	1,27	130	3,73	150	4,09
LOMBARDIA	89	2,62	69	1,98	360	9,33
VENETO	64	1,89	40	1,15	39	1,06
LIGURIA	71	2,09	82	2,35	47	1,23
E. ROMAGNA	100	2,95	145	4,16	62	1,69
TOSCANA	81	2,39	100	2,87	159	4,34
UMBRIA	27	0,80	32	0,92	64	1,75
MARCHE	10	0,29	16	0,46	19	0,52
LAZIO	189	5,57	97	2,78	69	1,83
ABRUZZO	102	3,01	160	4,59	80	2,18
MOLISE	22	0,65	41	1,18	70	1,91
CAMPANIA*	135	3,98	79	2,27	79	2,16
PUGLIA*	134	3,95	194	5,56	194	5,29
BASILICATA	114	3,36	173	4,96	180	4,91
CALABRIA	31	0,91	165	4,73	33	0,90
TOTALE (Y)	1.212	100,00	1.523	100,00	1.605	100,00
STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA						
PIEMONTE	312	9,20	328	9,41	342	9,33
LOMBARDIA	778	23,94	904	25,92	886	24,18
VENETO	96	2,33	81	2,32	110	3,00
LIGURIA	124	3,66	143	4,10	151	4,12
E. ROMAGNA	329	9,70	316	9,06	320	8,73
TOSCANA	149	4,39	170	4,88	138	3,77
UMBRIA	117	3,45	136	3,90	126	3,44
MARCHE	57	1,68	96	2,75	88	2,40
LAZIO	310	9,14	346	9,92	464	12,66
ABRUZZO	153	4,51	85	2,44	163	4,45
MOLISE	61	1,80	66	1,89	60	1,64
CAMPANIA*	284	8,38	241	6,91	241	6,58
PUGLIA*	209	6,16	270	7,74	270	7,37
BASILICATA	233	6,87	203	5,82	176	4,80
CALABRIA	179	5,23	102	2,93	129	3,52
TOTALE (Y)	3.391	100,00	3.487	100,00	3.664	100,00
IMPEGNI						
PIEMONTE	228	11,78	285	11,89	255	10,89
LOMBARDIA	368	19,02	566	23,62	662	28,27
VENETO	78	4,03	71	2,96	77	3,29
LIGURIA	105	5,43	111	4,63	103	4,40
E. ROMAGNA	229	11,83	236	9,85	268	11,44
TOSCANA	119	6,15	147	6,14	106	4,53
UMBRIA	37	1,91	64	2,67	47	2,01
MARCHE	44	2,27	76	3,17	79	3,37
LAZIO	131	6,77	250	10,43	230	9,82
ABRUZZO	17	0,88	17	0,71	24	1,02
MOLISE	53	2,74	64	2,67	60	2,56
CAMPANIA*	61	3,15	185	7,72	185	7,90
PUGLIA*	149	7,70	130	5,43	130	5,55
BASILICATA	150	7,75	142	5,93	67	2,86
CALABRIA	166	8,58	52	2,17	49	2,09
TOTALE (Y)	1.935	100,00	2.396	100,00	2.342	100,00
PAGAMENTI DI CASSA						
PIEMONTE	129	9,12	213	12,84	232	14,97
LOMBARDIA	362	25,60	262	15,79	370	23,87
VENETO	82	5,80	62	3,74	76	4,90
LIGURIA	61	4,31	95	5,73	40	2,58
E. ROMAGNA	176	12,45	310	18,69	217	14,00
TOSCANA	84	5,94	81	4,88	82	5,29
UMBRIA	24	1,70	27	1,63	36	2,32
MARCHE	26	1,84	70	4,22	47	3,03
LAZIO	148	10,47	137	8,26	112	7,23
ABRUZZO	30	2,12	7	0,42	4	0,26
MOLISE	21	1,49	28	1,69	28	1,81
CAMPANIA*	19	1,34	20	1,21	20	1,29
PUGLIA*	167	11,81	135	8,14	135	8,71
BASILICATA	71	5,02	102	6,15	128	8,26
CALABRIA	14	0,99	110	6,63	23	1,48
TOTALE (Y)	1.414	100,00	1.659	100,00	1.550	100,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto (anni vari)

* In mancanza dei dati del 1997 quelli riportati sono del 1996.

Dalla tabella emerge, nell'ambito di una comparazione interregionale, la rilevanza, misurata dalla incidenza percentuale, che la politica formativa integrata riveste per talune Regioni, sia nella fase programmatica - stanziamenti di bilancio - che di risultati contabili gestionali - impegni e pagamenti. Ciò indica la acquisita consapevolezza del ruolo strategico della valorizzazione del fattore umano al fine del conseguimento degli obiettivi di sviluppo di tutte le politiche settoriali. In particolare, con riferimento al totale delle risorse stanziare per interventi settoriali - al netto della sanità - il rapporto percentuale della spesa per la formazione è complessivamente pari al 6,3%. Sopra media si collocano: Liguria [10,1%], Lombardia [8,4%], Piemonte [8,2%], Emilia Romagna [7,7%],]; sotto media sono: Lazio [5,2%], Marche [5,7%], Campania [4,0%], Calabria [2,8%].

TAB 50/REG

REGIONI
SETTORE FORMAZIONE PROFESSIONALE
INDICATORI FINANZIARI
ANNI 1995 - 1997

(in percentuale)

REGIONI	CAPACITA' DI SPESA P / Ms				VELOCITA' DI CASSA P / (Rpi + I) * 100				CAPACITA' D'IMPEGNO I / Sco			
	1995	1996	1997	MEDIA 93/97	1995	1996	1997	MEDIA 93/97	1995	1996	1997	MEDIA 93/97
PIEMONTE	36,34	46,51	47,15	43,98	47,60	51,33	57,28	52,61	73,08	86,89	74,56	78,21
LOMBARDIA	41,75	26,93	29,70	32,21	79,21	41,26	36,20	47,02	47,30	62,61	74,72	62,15
VENETO	51,25	51,24	51,01	51,16	57,75	55,86	65,52	59,62	81,25	87,65	70,00	78,75
LIGURIA	31,28	42,22	20,20	31,72	34,66	49,22	26,67	37,76	84,68	77,62	68,21	76,32
E. ROMAGNA	41,03	67,25	56,81	55,27	53,50	81,36	65,76	67,60	69,60	74,68	83,75	75,96
NORD (MEDIA)	40,38	42,09	37,90	40,04	58,91	54,29	46,22	52,35	61,50	71,61	75,46	69,77
TOSCANA	36,52	30,00	27,61	30,99	42,00	32,79	30,94	34,69	79,87	86,47	76,81	81,40
UMBRIA	16,67	16,07	18,95	17,33	37,50	28,13	32,43	32,10	31,62	47,06	37,30	39,05
MARCHE	38,81	62,50	43,93	50,00	48,15	76,09	47,96	58,61	77,19	79,17	89,77	82,57
LAZIO	29,66	30,93	21,01	26,92	46,25	39,48	37,46	41,10	42,26	72,25	49,57	54,55
CENTRO (MEDIA)	30,00	31,72	24,58	28,56	44,20	40,28	35,83	39,85	52,29	71,79	56,62	60,54
ABRUZZO	11,76	2,86	1,65	5,52	25,21	3,95	3,85	10,25	11,11	20,00	14,72	14,46
MOLISE	25,30	26,17	21,54	24,06	28,00	26,67	21,54	24,84	86,89	96,97	100,00	94,65
CAMPANIA *	4,53	6,25	6,25	5,57	9,69	7,58	7,58	8,15	21,48	76,76	76,76	56,27
PUGLIA *	48,69	29,09	29,09	34,38	59,01	41,67	41,67	46,94	71,29	48,15	48,15	54,61
BASILICATA	20,46	27,13	35,96	27,90	26,89	32,38	51,82	36,44	64,38	69,95	38,07	58,66
CALABRIA	6,67	41,20	14,20	23,00	7,11	50,69	28,05	29,64	92,74	50,98	37,98	65,12
SUD (MEDIA)	19,43	22,60	20,18	20,78	28,40	28,67	29,37	28,80	53,26	61,01	49,57	54,43
ITALIA (MEDIA)	31,37	33,67	29,65	31,33	45,90	43,05	38,58	42,61	57,05	69,23	64,19	63,59

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto

* In mancanza dei dati del 1997 quelli riportati sono del 1996.

Nella tabella sono esposti, per ciascuna Regione, gli indicatori finanziari relativi alla capacità di spesa [P/ms], velocità di cassa [P/rpi+i] e capacità di impegno [I/sco] con riferimento alla gestione della spesa nel settore della formazione professionale per gli anni 1995/1997

Per quanto concerne la capacità di impegno, non si evidenziano scostamenti significativi tra il valore medio del 1997 [64,19%] e quello medio del periodo 1995/1997 [63,59%]. Tali valori, relativamente modesti, denotano una certa difficoltà per le Regioni di tradurre, nell'arco temporale segnato dall'esercizio finanziario, le previsioni programmatiche in effettive obbligazioni giuridiche, attesa, si presume, la complessità procedurale che connota la gestione operativa della politica regionale in esame. Le performances migliori sono realizzate in media dalle Regioni del Nord [indice medio 1997 del 75,46% e 1995/97 del 69,77%] mentre le Regioni del Centro [56,62% e 60,54%] e del Sud [49,57% e 54,43%] si posizionano, generalmente, sotto la media nazionale. Tuttavia è interessante evidenziare poi che le Regioni che hanno conseguito, in assoluto, i migliori risultati nell'ambito di detto indicatore appartengono all'area di Centro - Sud e sono il Molise [100% e 94,65%] e le Marche [89,77% e 82,57%]. In particolare, per il Molise, dai risultati dell'indagine condotta dal Collegio regionale di controllo in attuazione del programma per il 1998, è emerso - il che spiega dunque il valore pari al 100% assunto dall'indice per il 1997 - che nella gestione contabile del settore in esame è stata seguita la prassi di impegnare tutte le risorse allocate sui pertinenti capitoli di spesa pur non sussistendone, al 31 dicembre 1997, i relativi presupposti, nell'ambito della gestione operativa, per il sorgere dell'obbligazione giuridica. Si deve infine osservare che l'Abruzzo, con il 14,72% ed il 14,46% si presenta come la Regione con la minore capacità di impegno nell'ambito della politica della formazione.

Passando all'analisi della capacità di spesa, si deve anzitutto osservare che le Regioni, a fronte della complessiva massa spendibile a disposizione per il 1997, espongono una capacità di spesa pari, in media, al 29,65%, valore al di sotto della media relativa al periodo 1995/1997, pari al 31,53%, ciò in conseguenza della manovra di restrizione dei flussi di cassa avviata dal Governo nello stesso anno. Le Regioni del Nord si posizionano, generalmente, sopra la media nazionale, dell'anno e di periodo, mentre quelle del Centro e

del Sud al di sotto. In particolare, l'Emilia - Romagna [56,81% e 55,27%], il Veneto [51,01% e 51,16%], il Piemonte [47,15% e 43,98%] e le Marche [43,93% e 50%] sono le Regioni che espongono la più elevata capacità di spesa; l'Abruzzo, con addirittura l'1,65% per il 1997 e il 5,52% per il periodo 1995/97, la più bassa, seguita dalla Campania [6,25% e 5,57%].

Quanto alla velocità di cassa, occorre anzitutto evidenziare la contrazione subita da questo indicatore nel 1997 [39,58%] rispetto alla media del periodo 1995/97 [42,61%] dovuta, come per la capacità di spesa, alla manovra restrittiva del Governo, anche se, come è ovvio, esso si posiziona, rispetto alla capacità di spesa medesima, su valori mediamente più alti in considerazione del minor ammontare degli impegni rispetto agli stanziamenti di competenza. Ciò premesso, anche dalla analisi di questo indicatore si osserva che le migliori performances sono ottenute da Emilia Romagna [65,76% e 67,60%], Veneto [65,52% e 59,62%], Piemonte [57,28% e 52,61%] e Marche [47,96% e 58,61%] mentre la peggiore dall'Abruzzo [3,85%], molto al di sotto anche della media del periodo [10,25%].

7. Sanità

7.1. Dalla riforma introdotta con il d. lgs. 502 del 1992 ai più recenti provvedimenti di riordino e riorganizzazione del Servizio sanitario nazionale

Dati recenti sembrano confermare una tendenza incrementale endogena negli andamenti di spesa per l'assistenza sanitaria. Osservazione che trova riscontro non solo a riguardo della situazione del nostro Paese, ma è generalmente verificabile in altre realtà nazionali e non solo europee.

In Germania, il riordino del sistema sanitario attraverso la legge di riforma dell'88 e i suoi completamenti successivi [1992 e ss], nel far leva su innovativi strumenti di carattere concorrenziale, ha valorizzato la responsabilità dei livelli intermedi del sistema [Casse mutue] con aumento tuttavia della spesa-costi posta a carico dei pazienti e delle famiglie.

In Francia, la preoccupazione per l'evoluzione della spesa sanitaria, non in linea con le politiche di convergenza sui parametri di Maastricht, ha suggerito una riforma [attuata fra il 1995 e 1996] in chiave di più accentuata centralizzazione del sistema, con ridotti spazi riservati agli aspetti concorrenziali.

Nel Regno Unito, a partire dal '90, l'introduzione nel National Health Service [NHS] di tecniche gestionali di tipo competitivo, nel quadro di una riforma in senso pro-concorrenziale, ha coniugato i miglioramenti dell'efficienza con un'esigenza di maggiori finanziamenti governativi, necessari al funzionamento del nuovo sistema.

Si tratta di esperienze diverse ma che generalmente convergono sull'esigenza di meccanismi di controllabilità dei livelli di spesa destinati a far fronte ai bisogni sanitari.

Di qui, il diffondersi di crescente interesse per l'individuazione di criteri che, pur rispettosi delle risposte di equità, consentano di poter effettuare una selezione nelle scelte per la salute, nell'ambito di una obbiettiva "appropriatezza" delle prestazioni in rapporto alla domanda dei pazienti.

In Italia, 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 [v. TAB. 54/REG]. I disavanzi gestionali degli anni 1995-1997 - ma non diverso è l'esito del '98 - misurano uno squilibrio a fronte del quale è sembrato urgente porre mano ad ulteriori interventi per recuperare margini di copertura annualmente insoddisfatti.

A tale proposito vale ricordare come il processo di razionalizzazione del settore sanitario - del quale momento centrale è stata la riforma attuata con il d.lgs. 502 del 1992 - avesse 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. Tre, principalmente, le linee di azione della riforma '92:

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.

Proprio quest'ultimo aspetto ha formato oggetto di ripensamento nella legge-delega di recente approvata dal Parlamento la quale, già collegata in via istituzionale alla finanziaria dello scorso anno, reca ora i principi e criteri per la razionalizzazione del SSN.

Sulla base dei quali, se in primo luogo la centralità del sistema si sposta su prevenzione e riabilitazione, d'altro canto anche l'ambito ospedaliero viene in certo senso sottratto alle regole della competizione e i DGRs restituiti all'originaria funzione di indicatori per la verifica dell'efficienza. Nel confronto fra quel che resta, delle innovazioni introdotte nel '92 e quel che viene semmai recepito dalla precedente filosofia ispiratrice della 833/'78, possibile decodificazione è nella linea di tendenza certamente molto influenzata dall'affanno per l'impellente necessità di rientro dai deficit e di maggiore controllabilità dei processi di evoluzione della spesa.

Il DPEF 1998-2000, sulla cui base ha preso avvio la riforma "Bindi", nella sezione dedicata alla sanità non mancava di segnalare l'esigenza di percorsi di rientro, suggerendo l'individuazione di soluzioni valide a meglio definire prestazioni da includere nella copertura pubblica; "l'obiettivo - così testualmente - è quello di individuare *soglie essenziali, appropriate ed efficaci di assistenza*, rispetto alle quali concentrare la garanzia di risposte uniformi sull'intero territorio nazionale".

Nell'attuazione dell'indirizzo, le modificazioni al sistema si condensano in tre fondamentali passaggi normativi: i) ridefinizione del sistema di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie [d.lgs. 29.4.1998 n. 124]; ii) principi e criteri direttivi per la nazionalizzazione del servizio sanitario nazionale da parte del Governo [legge delega 30 novembre 1998 n. 419]; iii) nuovo "patto di solidarietà per la salute" affidato a nove punti qualificanti enumerati nel Piano Sanitario Nazionale [PSN] 1998-2000 [approvato il 16 luglio 1998].

Quanto al primo profilo, la riforma delle esenzioni e dei ticket sanitari era iscritta nella delega recata nella finanziaria '98 [art. 59, comma 50, legge 449/'97].

Il sistema di partecipazione al costo si traduce in un meccanismo ove la condizione economica del "nucleo familiare" determina l'accesso, più o meno agevolato, alle prestazioni sanitarie. Tre fasce di reddito, sulle quali sono misurate altrettante quote di partecipazione al costo delle prestazioni.

Per quanto riguarda l'iniziativa e la libertà decisionale delle Regioni, da segnalare la possibilità - ma solo a partire dal gennaio 2002 - di incrementare i valori soglia sui quali

parametrare le esenzioni totali o parziali, entro un margine del 20% [d. lgs. 124/98, art. 4, comma 6].

Immediata operatività, invece, per la modificabilità da parte regionale, ma con oneri a proprio carico, del limite minimo di partecipazione per i non esenti [lire 5.000]. Rimessa inoltre all'iniziativa regionale, la possibilità di "pacchetti" di prestazioni [diagnostica strumentale e di laboratorio e altre prestazioni specialistiche] con ridefinizione del valore di limite massimo per ricetta sulla base di accorpamenti per profilo di trattamento [art. 3, comma 3, d.lgs. 124/98]; come pure, libere le Regioni di ampliare la gamma di prestazioni soggette a partecipazione al costo, includendovi prestazioni erogate in regime di pronto soccorso ospedaliero non seguite da ricovero e prive del carattere di urgenza [art. 2, comma 4, d.lgs. 124/98].

In tema di riordino e nazionalizzazione del sistema sanitario nazionale, la delega al Governo [legge 30.11.1998 n. 419] - ultima misura "istituzionale" di accompagnamento alla manovra di bilancio 1998 - si è tradotta in quarantacinque principi e criteri direttivi [37 nel solo art. 2].

L'impianto strategico si dipana su alcune coordinate di fondo che nel quadro - come si è detto - di un consistente ridimensionamento del ruolo centrale della struttura ospedaliera, scommettono invece su prevenzione e riabilitazione con più intenso coinvolgimento partecipativo dei Comuni, ai fini di una gestione integrata degli interventi socio-sanitari e socio-assistenziali e loro maggior ruolo nella programmazione e partecipazione alla valutazione dei risultati.

La metodologia di una attività misurata su obiettivi dà ragione dell'introduzione di strumenti efficaci per la verifica dell'appropriatezza delle prestazioni, mentre la libertà di scelta si coniuga con una più puntuale distinzione fra autorizzazione allo svolgimento di prestazioni sanitarie e accreditamento con copertura pubblica.

L'impostazione di tipo economistico, ritenuta eccessiva e perciò rimproverata alla disciplina attuativa del d.lgs 502 del '92, spiega poi il ridimensionamento dei DRG nel finanziamento delle prestazioni a tariffa, queste del resto accompagnate da modalità di contrattazioni per piani di attività con definizione dei relativi volumi, nell'ambito di livelli di spesa fissati soprattutto sulla base delle caratteristiche di complessità delle prestazioni ed

escludendo per i presidi il finanziamento a tariffa la quale, in questo caso, è utilizzabile solo come indicatore di spesa. La previsione poi di forme integrative di assistenza, come pure i nuovi criteri per reimpostare le relazioni tra SSN e Università, ma specialmente le innovazioni per il personale sanitario - dalla riduzione dell'età pensionabile per i medici, all'estensione del rapporto di diritto privato alla dirigenza sanitaria, sino al nuovo regime delle incompatibilità per i medici - sono ulteriori proposizioni in direzione di nazionalizzazione organizzativa.

Risaltano le principali linee-guida destinate a ricomporsi nella trama del Piano sanitario 1998-2000, recentemente approvato. Un "Patto di solidarietà per la salute" che si affida a 9 "idee forti" [c.d. punti qualificanti], fra cui l'autonomia decisionale degli utenti, l'uso appropriato dei servizi sanitari, il contrasto delle principali patologie, il rilancio della ricerca. Quanto alle regole di finanziamento, tre - e non più sei - i livelli di assistenza sui quali misurare le quote capitarie. Livelli, la cui essenzialità definisce il limite della copertura pubblica nella duplice condizione della necessità [come bisogno fondamentale] e appropriatezza, con conseguente "scrematura" per prestazioni e servizi la cui efficacia non sia dimostrabile o che non siano rispondenti ad efficienza produttiva e a bisogni primari.

La prevenzione chiama in causa scelte allocative più consistenti. con conseguente redistribuzione fra i tre nuovi livelli di assistenza, a loro volta articolati in sottolivelli: i) assistenza sanitaria collettiva in ambiente di vita e di lavoro; ii) assistenza distrettuale; iii) assistenza ospedaliera.

Una nuova "strategia per il cambiamento" è il punto centrale del piano; ove livelli, prestazioni, criteri si coniugano con una più appropriata quota capitaria il cui valore è calcolato in relazione alle condizioni demografiche, epidemiologiche e organizzative osservate in prossimità dell'inizio di validità del PSN.

Per il triennio 1998-2000 la quota capitaria di finanziamento tiene conto dei tassi di inflazione e crescita reale del PIL previsti dal DPEF 1998-2000; è pari, rispettivamente a: lire 1.783.000 per il 1998; lire 1.809.950 per il 1999 [+ 1,5%]; lire 1.837.100 per il 2000 [+ 1,5%].

Quanto ai percorsi diagnostici-terapeutici, entro il 31 dicembre 1998 la definizione delle prime dieci condizioni cliniche, individuate fra quelle di maggiore frequenza, in

relazione alle quali l'erogazione dell'assistenza sanitaria, per modi e forme nuove, dovrebbe consentire altresì un uso più appropriato di risorse.

La spesa in conto capitale per il triennio del PSN trova copertura nelle previsioni della finanziaria '98 [legge 449/'97] per un importo di 240 miliardi e di 250 miliardi per ciascuno degli anni seguenti [1999 e 2000]; poi, 2.500 miliardi per la seconda *tranche* del piano di edilizia sanitaria [670 nel '98 e 1.830 mld nel '99]; infine, l'accantonamento [tabella B] di 828 miliardi recato in finanziaria [250, 428, 151 mld, dal 1998 al 2000].

Uno scenario nuovo si schiude; ove molto resta affidato all'ampio margine di discrezionalità che criteri e principi, inevitabilmente astratti, hanno riservato al legislatore delegato. L'attuazione, nello schema di d.lgs attualmente all'esame del Consiglio dei ministri è quindi determinante per valutare il concreto impatto sull'assetto esistente. Emerge, ad una prima lettura della bozza di provvedimento, un quadro di nuove regole ove si ritaglia il nuovo assetto delle USL nella configurazione di enti dotati di personalità giuridica e autonomia imprenditoriale organizzate sulla base di una regolamentazione di diritto privato che prevede strutture operative con autonomia gestionale, tecnica, finanziaria e contabile ma soggette a rendicontazione analitica. Per le aziende ospedaliere l'organizzazione è di tipo dipartimentale con riguardo a tutte le unità operative. Quanto al personale, ogni anno ne va definito il fabbisogno ai fini dell'accesso ai diplomi di laurea, alle scuole di specializzazione e ai corsi di diploma universitario. Un fabbisogno, che dovrebbe trovare corrispondenza quantitativa con riguardo alla esigenza di soddisfare la richiesta delle strutture sanitarie, pubbliche e private, in coerenza con i programmi. Per il personale medico la regola è per un rapporto esclusivo con il SSN mentre l'attività libero professionale svolta all'interno della struttura pubblica non potrà impegnare un orario superiore al 50% di quello di servizio. Si tratta di prime anticipazioni in attesa dell'approvazione definitiva dei provvedimenti.

7.2. Le gestioni liquidatorie e i definitivi accertamenti sui disavanzi pregressi a fine 1996, 1997 e 1998

Per restare al quadro generale, c'è da dire che quella dei disavanzi pregressi rinvenienti dalle gestioni stralcio è questione non ancora definitivamente risolta.

Non a caso, il collegato alla finanziaria '99 [legge 448 del 1998] detta una specifica disciplina che, nel quadro del definitivo rientro dai disavanzi, sia in grado di accertarne una volta per tutte ammontare e grado di perdurante "scopertura" allo scopo altresì di ripartirne l'onere residuo fra Stato e Regioni. Ed invero, entro il mese di febbraio 1999 le Regioni dovevano trasmettere una relazione sull'attuazione dei provvedimenti di ripiano fino al '94, come pure i "riepilogativi" dei consuntivi dal '95 al '97 con specifica referenza in ordine all'andamento della spesa disaggregata per specifici comparti [personale, beni e servizi, farmaceutica, assistenza convenzionata]. A ciò le Regioni hanno in realtà provveduto anche se il confronto con il livello centrale non ha tuttora consentito una appagante definizione dei dati perciò non disponibili. Poi, l'appuntamento del 31 marzo con la Conferenza Stato-Regioni, per individuare in tale sede la responsabilità-riferibilità [allo Stato o alle Regioni] della maggiore spesa 1997. Al 30 giugno 1999 viene rinviata la definizione delle "linee generali degli interventi di rientro e di ripiano", previa valutazione dell'effettiva situazione di deficit riferibile a ciascuna Regione [art. 28, comma 8 e 10]. Infine, "gli accordi" a garanzia del perseguimento degli equilibri economico-gestionali, da stipulare entro il 30 settembre del '99, valevoli a fissare speciali programmi di rientro per le Regioni in perdurante "situazione deficitaria". Fra le misure previste, anche l'alienazione del patrimonio delle aziende sanitarie non destinato ad attività assistenziali mentre, sul piano delle misure finanziarie, grava la trattenuta del 1,5% delle complessive disponibilità finanziarie per l'assistenza sanitaria, vale a dire circa 1.500 miliardi che sarà attribuita solo nell'anno 2000 e soltanto a quelle Regioni che avranno sottoscritto e "attuato" il programma per il rientro dal disavanzo.

Nell'indicata evoluzione normativa è la pesante situazione imposta alle Regioni, per un verso intricate da una rete di minuti adempimenti di informazione neppure del tutto chiari, per altro verso affannate nella rincorsa di una autonomia che sconta infinite difficoltà di ordine finanziario a fronte di una consistente dilatazione di compiti e responsabilità tuttavia iscritti in una dettagliata regolamentazione strategica e normativa del livello centrale di Governo [v. *retro* parag. 2.1.].

Se queste sono le indicazioni che in prospettiva si ricavano dall'evoluzione del quadro normativa, tanto più utile è ricostruire la situazione dei disavanzi riferibili alle

gestioni sino al 1994 ormai separate nell'ambito delle c.d. gestioni liquidatorie [v. art. 6, co. 1, legge 724/'94 e ora, art. 2, co. 14, legge 549/'95].

Il percorso ricostruttivo può partire da fine novembre '95 [v. Corte dei conti: Relazione al Parlamento e ai Consigli regionali - Sez. Riun. 1/'96], allorché 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.11. 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'esame dei rendiconti regionali e le istruttorie condotte da questa Corte consentono intanto un aggiornamento della situazione debitoria delle Regioni a statuto ordinario tenendo conto del complessivo importo dei mutui contratti con istituti di credito ordinario e con la Cassa dd.pp. per ripiano dei disavanzi, mentre successivamente in separata tabella si darà conto delle assegnazioni intervenute nell'anno 1997 e disposte direttamente dal Tesoro a favore delle Regioni ai sensi dell'art. 1, d.l. 630 del 1996, convertito con la legge 21 del 1997.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB. 51/REG

MUTUI CONTRATTI PER RIPIANO DEBITI PREGRESSI GESTIONI SANITARIE 1987-1994

Importo complessivo iniziale e finale

ANNI 1992 - 1997

(in miliardi)

REGIONI	Importo complessivo all'1.1.						Incremento netto annuale						Importo complessivo al 31.12					
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1992	1993	1994	1995	1996	1997
PIEMONTE	923	932	1.033	1.409	2.164	2.700	9	101	376	755	536	0	932	1.033	1.409	2.164	2.700	2.700
LOMBARDIA	13	13	2.656	3.846	4.226	4.696	0	2.643	1.190	380	470	269	13	2.656	3.846	4.226	4.696	4.965
VENETO	2.100	2.100	3.239	3.994	4.598	4.598	0	1.139	755	604	0	0	2.100	3.239	3.994	4.598	4.598	4.598
LIGURIA	252	332	1.183	1.507	1.771	1.803	80	851	324	264	32	150	332	1.183	1.507	1.771	1.803	1.953
E. ROMAGNA	1.023	1.370	4.186	5.134	5.491	5.626	347	2.816	948	357	135	978	1.370	4.186	5.134	5.491	5.626	6.604
TOSCANA	1.018	1.018	2.450	3.333	4.132	4.292	0	1.432	883	799	160	450	1.018	2.450	3.333	4.132	4.292	4.742
UMBRIA	156	242	554	672	762	830	86	312	118	90	68	75	242	554	672	762	830	905
MARCHE	264	264	905	1.751	1.889	1.889	0	641	846	138	0	0	264	905	1.751	1.889	1.889	1.889
LAZIO	545	743	2.341	5.255	5.681	6.231	198	1.598	2.914	426	550	1.620	743	2.341	5.255	5.681	6.231	7.851
ABRUZZO	185	185	255	605	860	911	0	70	350	255	51	28	185	255	605	860	911	939
MOLISE	31	31	100	194	216	217	0	69	94	22	1	0	31	100	194	216	217	217
CAMPANIA	1.338	1.338	2.862	5.306	5.590	5.722	0	1.524	2.444	284	132	0	1.338	2.862	5.306	5.590	5.722	5.722
PUGLIA	852	852	2.480	3.550	3.952	3.952	0	1.628	1.070	402	0	0	852	2.480	3.550	3.952	3.952	3.952
BASILICATA	80	80	123	292	313	313	0	43	169	21	0	0	80	123	292	313	313	313
CALABRIA	725	725	983	1.806	2.624	3.357	0	258	823	818	733	248	725	983	1.806	2.624	3.357	3.605
TOTALE	9.505	10.225	25.350	38.654	44.269	47.137	720	15.125	13.304	5.615	2.868	3.818	10.225	25.350	38.654	44.269	47.137	50.955

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati dei conti patrimoniali e di rendiconti regionali integrati con certificazioni Presidenti delle Regioni (L. 21/97)

I suesposti dati, aggiornati sulla base degli esiti dei conti patrimoniali e dei rendiconti regionali sino al 1997, espongono un ammontare complessivo di mutui a ripiano per 50.955 miliardi [di cui 4.767 mld a carico RSO]. Negli anni 1993 e 1994 si concentra la maggior parte delle operazioni di mutuo: rispettivamente 15.125 miliardi e 13.304 miliardi. La più elevata quota di indebitamento a copertura deficit sanità va attribuita al Lazio [7.851 mld]; seguono: Emilia Romagna [6.604 mld], Campania [5.722 mld] Lombardia [4.965 mld], Toscana [4.742], Veneto [4.598 mld]. Da dire tuttavia che Emilia Romagna, Lombardia, Toscana e Veneto hanno provveduto all'integrale contrazione e versamento dei mutui autorizzati; non così per Lazio e Campania [v. TAB 52/REG].

Ciò posto in ordine ai mutui a ripiano, va poi considerato che a seguito degli accertamenti e delle verifiche demandate ai commissari liquidatori, il disavanzo pregresso riferibile alle gestioni stralcio 1987/1994 - nel consolidamento di debiti, crediti, liquidità, mutui da contrarre o versare con riferimento al periodo gennaio-marzo 1997, è stato rideterminato complessivamente in 11.579 miliardi [10.841 mld per le Regioni ordinarie] come certificato dai Presidenti delle Regioni ai sensi di quanto disposto dal d.l. 630 del 1996 [convertito con legge 21/97]. Il che trova esposizione nella seguente tabella ove figura il debito residuo inizio anno 1997 per le Regioni a statuto ordinario [colonna 5], l'importo di mutui ancora da contrarre o versare da parte delle Regioni, nonché il ripiano intervenuto in corso anno '97 da parte del Tesoro ex legge 21/97 [5.000 mld di cui 4.672 per le RSO].

TAB 52/REG

REGIONI A STATUTO ORDINARIO

DISAVANZI IN SANITA' - RIPIANI - RIPARTIZIONI - QUOTA RESIDUA

GESTIONI STRALCIO 1987 - 1994

(in miliardi)

REGIONI	Mutui a riplano disavanzi '87 - '94			Mutui a carico delle Regioni	Residuo debito (certificaz. Presid.)	Mutui da contrarre o da versare	Riplano Regioni (4)/(2) %	Ulteriore riplano ex art. 1 L. 21/97	Disavanzo a fine '97 (5) - (8)
	Di cui		TOTALE MUTUI						
	per disavanzi '87 - '89	Di cui per disavanzi '90 - '94							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
PIEMONTE	434	2.266	2.700	97	-	-	4,28	0	0
LOMBARDIA	900	4.065	4.965	0	738	470	0,00	319	419
VENETO	1.734	2.864	4.598	524	668	0	18,30	297	371
LIGURIA	582	1.371	1.953	300	652	0	21,88	289	363
EMILIA ROMAGNA	2.047	4.557	6.604	1.407	1.587	0	30,88	704	883
TOSCANA	1.370	3.372	4.742	690	842	0	20,46	374	468
UMBRIA	276	629	905	68	169	0	10,81	75	94
MARCHE	792	1.097	1.889	0	578	0	0,00	176	402
LAZIO	2.734	5.117	7.851	315	2.603	819	6,16	1.156	1.447
ABRUZZO	340	599	939	204	117	117	34,06	0	117
MOLISE	72	145	217	5	21	10	3,45	10	11
CAMPANIA	2.970	2.752	5.722	555	2.035	2.930	20,17	903	1.132
PUGLIA	1.752	2.200	3.952	0	417	470	0,00	185	232
BASILICATA	60	253	313	40	-	-	15,81	0	-
CALABRIA	1.069	2.536	3.605	562	414	801	22,16	184	230
TOTALE	17.132	33.823	50.955	4.767	10.841	5.617	14,09	4.672	6.169

FONTE: colonne da 1 a 4: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto e conti patrimoniali (anni vari);
colonne 5 e 6: certificazioni dei Presidenti Regionali e ex d.l. 630/96 conv. con L. 21/97

L'erogazione dei 5.000 miliardi [4.672 mld alle RSO] avvenuta nell'anno 1997 da parte del Tesoro, come previsto dalla legge 21/97, ha ulteriormente alleviato lo squilibrio pregresso delle gestioni liquidatorie, ridottosi a 6.169 miliardi per le RSO [6.579 mld complessivo].

A favore del quale, gioca poi la ripartizione della quota a carico dello Stato afferente la previsione recata all'art. 1-bis della legge 21 del '97. Si tratta di 3.200 miliardi da ripartire fra tutte le Regioni [2.805 per le RSO] e che - a fronte di quanto disposto all'art. 54, co. 13 del collegato alla finanziaria '98 - sono stati inseriti in Tabella F ["Importi da iscrivere in relazione alle autorizzazioni di spesa recate da leggi pluriennali"] dove sono stati suddivisi in due quote: 2.880 miliardi per l'anno 1998 [erogati in due tranches di pari importo] e 320 miliardi per l'anno 1999 condizionati al visto di regolarità contabile della Corte dei conti [10%/3.200]. La prima delle due tranches risulta erogata alle Regioni nel mese di aprile 1998 per l'importo complessivo di 1.440 miliardi e la seconda metà entro l'anno. Restano poi i 320 miliardi rinvenienti dalla ulteriore ripartizione '99 e previsti in finanziaria '99, Tabella F [per 320 mld], sui quali la suindicata condizione del visto di regolarità contabile è tuttavia superata dal nuovo sistema di riscontro e definizione dei disavanzi recato all'art. 22 del collegato alla finanziaria '99.

La seguente tabella dà conto della ripartizione regionale.

TAB 53/REG

DISAVANZI SANITA' 1987/1994 - RIPIANI EX ART. 1 e 1-bis L. 21/1997 - RESIDUI					
(in miliardi)					

REGIONI	DISAVANZI	RIPIANI			RESIDUO A CARICO DELLE REGIONI
		QUOTA EROGATA NEL 1997 (art 1)	QUOTA EROGATA E DA EROGARE 1998/99 (art 1-bis)	TOTALE	
PIEMONTE	-	-	-	-	-
VAL d'AOSTA	-	-	-	-	-
LOMBARDIA	738	319	188	507	231
P.A. BOLZANO	-	-	-	-	-
P.A. TRENTO	-	-	-	-	-
VENETO	668	297	175	472	196
FRIULI V.G.	39	17	10	27	12
LIGURIA	652	289	170	459	193
EMILIA ROMAGNA	1.587	704	415	1.119	468
TOSCANA	842	374	220	594	248
UMBRIA	169	75	44	119	50
MARCHE	578	176	104	280	298
LAZIO	2.603	1.156	680	1.836	767
ABRUZZO	117	-	34	34	83
MOLISE	21	10	6	16	5
CAMPANIA	2.035	904	532	1.436	599
PUGLIA	417	185	109	294	123
BASILICATA	-	-	-	-	-
CALABRIA	414	184	108	292	122
SICILIA	615	273	383	656	41
SARDEGNA	84	37	22	59	25
TOTALE	11.579	5.000	3.200	8.200	3.379
TOTALE AL NETTO REGIONI STATUTO SPEC. E PROV. AUTONOME	10.841	4.672	2.805	7.477	3.364

Fonte: certificazioni dei Presidenti delle Regioni - ripartizione L.21/97

N.B. i ripiani ex art. 1 della legge 21/97 sono pari a 5.000 mld ma nella gestione sono altresì confluiti 150 miliardi di mutui contratti dalla Liguria e 57 miliardi di mutui contratti dalla Puglia con istituti di credito

A stare a questi ultimi dati, lo squilibrio delle gestioni liquidatorie RSO ascende a inizio anno '99, a 3.384 miliardi [6.169 mld - 2.785 mld] ivi compresa l'ulteriore copertura prevista per l'anno '99 negli indicati 320 miliardi.

A colmare la differenza, resta per le Regioni la possibilità di ricorrere ulteriormente al credito ordinario in virtù della ormai consueta deroga ai principi fissati dalla 335 del 1976. Sul rischio, di cui è suscettibile tale sistema di copertura, la Corte si è più volte espressa [v. Parte II^a, par. 3]; va però 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.

Il che tanto più assume rilievo a fronte del riprodursi di ulteriori disavanzi afferenti le c.d. nuove gestioni 1995-1998 in relazione alle quali il soccorso di nuovo indebitamento regionale tanto più va considerato con preoccupazione.

7.3. I disavanzi 1995-1997 nella gestioni dell'assistenza sanitaria. Il "nuovo corso" e le ulteriori esigenze di ripiano

L'avvio del processo di riorganizzazione della sanità risente tuttora dell'irrisolta questione dell'annuale riprodursi di disavanzi gestionali. Un fenomeno che tanto più preoccupa a fronte di un'evoluzione della spesa la cui crescita mostra un'effervescenza assai maggiore rispetto ai finanziamenti assicurati al settore; il che è riscontrabile proprio con riguardo a quelle "nuove gestioni", cui la riforma del 1992 intendeva offrire più congrui modelli organizzativi nel quadro di una maggiore enfasi posta su governabilità e funzionalità.

La seguente tabella espone per gli anni 1993-1997 l'andamento di entrate, uscite e disavanzi registrati nella gestione di parte corrente dell'assistenza sanitaria. Sul piano metodologico va detto che la spesa è comprensiva del costo sostenuto per la mobilità in

quanto riferita anche ai residenti di altre Regioni. Per quanto riguarda i finanziamenti il totale riportato in tabella si compone della quota FSN [al netto del riequilibrio e della compensazione per mobilità], dei contributi sanitari, delle entrate proprie e della quota di partecipazione afferente le Regioni a statuto speciale.

Il totale riferito all'importo di avanzo/disavanzo è espresso in duplice cifra per tener conto sia della somma algebrica, sia di quella più realistica al netto di situazioni di avanzo, le quali del resto non alleviano le esigenze di coperture rinvenienti dalle gestioni in deficit.

In successiva tabella [55/REG] il dato relativo all'avanzo/disavanzo viene ricostruito per ciascuna Regione per ricomprendere in entrata l'importo relativo alla compensazione per la mobilità.

Da dire poi che seppure siano solo gli ultimi tre anni a segnare l'avvio del nuovo corso della sanità - in attuazione del disegno organizzativo recato dai d.lgs. 502 del 1992 e 517 del 1993 - il riferimento anche ad anni precedenti torna utile per rendere più significativa la serie storica.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB. 54/REG

SPESA E FINANZIAMENTO CORRENTE DEL SSN
RISULTATI FINALI DI GESTIONE
ANNI 1993 - 1997
(in miliardi)

REGIONI	SPESA con mobilità (1)					FINANZIAMENTO al netto riequilibrio e mobilità					DISAVANZI (-) AVANZI				
	1993	1994	1995	1996	1997	1993	1994	1995	1996	1997	1993	1994	1995	1996	1997
PIEMONTE	6.833	6.812	6.863	7.222	7.802	6.516	6.515	7.179	7.254	7.491	-317	-297	316	32	-311
VALLE D'AOSTA	210	195	208	225	272	164	173	168	196	212	-46	-22	-40	-29	-60
LOMBARDIA	14.518	14.695	14.848	15.839	17.519	13.980	13.901	14.731	15.477	16.084	-538	-794	-117	-362	-1.435
PROV. BOLZANO	784	833	863	981	1.075	662	676	730	760	811	-122	-157	-133	-221	-264
PROV. TRENTO	817	817	810	862	981	701	688	702	745	811	-116	-129	-108	-117	-170
VENETO	7.410	7.470	7.426	7.960	8.877	6.972	6.959	7.198	7.489	7.921	-438	-511	-228	-471	-956
FRIULI V.G.	2.162	2.143	2.048	2.158	2.452	1.986	1.929	2.007	2.108	2.185	-176	-214	-41	-50	-267
LIGURIA	3.323	3.193	3.148	3.313	3.509	2.841	2.737	2.847	3.015	3.076	-482	-456	-301	-298	-433
EMILIA ROMAGNA	7.440	7.363	7.487	8.042	8.395	6.716	6.483	6.883	7.179	7.499	-724	-880	-604	-863	-896
TOSCANA	6.265	6.022	6.080	6.548	6.971	5.624	5.552	5.866	6.121	6.350	-641	-470	-214	-427	-621
UMBRIA	1.393	1.398	1.431	1.459	1.657	1.282	1.286	1.479	1.462	1.507	-111	-112	48	3	-150
MARCHE	2.594	2.528	2.514	2.709	2.975	2.338	2.269	2.498	2.558	2.757	-256	-259	-16	-151	-218
LAZIO	9.161	9.094	8.697	9.261	10.174	8.060	7.955	8.471	8.587	8.749	-1.101	-1.139	-226	-674	-1.425
ABRUZZO	1.927	1.928	1.910	2.148	2.328	1.850	1.885	1.970	2.064	2.128	-77	-43	60	-84	-200
MOLISE	506	523	500	545	593	487	486	533	552	550	-19	-37	33	7	-43
CAMPANIA	8.988	8.657	8.234	8.962	10.450	8.210	8.236	8.734	9.094	9.198	-778	-421	500	132	-1.252
PUGLIA	6.247	6.277	5.847	6.472	7.008	5.953	6.016	6.299	6.540	6.588	-294	-261	452	68	-420
BASILICATA	838	829	907	963	989	806	834	908	903	899	-52	5	1	-60	-90
CALABRIA (*)	3.111	2.900	2.933	3.239	3.586	2.779	2.915	3.082	3.158	3.197	-332	15	149	-81	-389
SICILIA	7.401	8.022	7.269	7.928	7.793	7.140	7.168	7.567	7.960	8.076	-261	-854	298	32	283
SARDEGNA	2.680	2.858	2.846	2.789	2.982	2.442	2.451	2.610	2.670	2.731	-238	-407	-236	-119	-251
TOTALE ALGEBRICO	94.628	94.557	92.869	99.625	108.388	87.509	87.114	92.462	95.892	98.820	-7.119	-7.443	-407	-3.733	-9.568
TOTALE DISAVANZI											-7.119	-7.443	-2.264	-4.007	-9.851
TOTALE R.S.O.	80.574	79.689	78.825	84.682	92.833	74.414	74.029	78.678	81.453	83.994	-6.160	-5.660	-147	-3.229	-8.839
TOTALI DISAVANZI R.S.O.											-6.160	-5.680	-1.706	-3.471	-8.839

Fonte: Ministero della Sanità - SCPS. Dati tratti dal quarto rendiconto trimestrale delle USL (anni vari)

(*) i dati della Regione Calabria sono incompleti in quanto l'Organo di controllo regionale autorizza l'impegno di spesa nei limiti delle assegnazioni del FSN e delle autorizzazioni ministeriali ad assumere impegni in eccedenza alle assegnazioni stesse del FSN

(1) impegni Titolo I^o

A commento dei suesposti dati merita evidenziare l'elevato importo di disavanzo riferibile all'anno 1997. Si tratta di 9.851 miliardi [al netto delle situazioni di avanzo] con un peggioramento rispetto al precedente anno di 5.844 miliardi.

Gli anni del nuovo corso ['95-'97] hanno registrato complessivamente un disavanzo pari a 16.122 miliardi. E di circa ulteriori 8.000 miliardi è la previsione per il '98. Con riguardo al triennio '95-'97, il d.l. 28 dicembre 1998 n. 450 [conv. con legge 26.2.1999 n. 39] ha disposto la copertura a carico del bilancio dello Stato per soli 3.000 miliardi, da corrispondere per il 50% in ciascuno degli anni 1998 e 1999 previa trasmissione di apposita certificazione [entro il 20.2.1999] da parte dei Presidenti delle Regioni.

L'acconto pari al 75% si ripartisce come segue:

Piemonte [93 mld], Lombardia [310 mld], Veneto [137 mld], Friuli V.G. [13 mld], Liguria [94 mld], Emilia R. [307 mld], Toscana [192 mld], Umbria [22 mld], Marche [75 mld], Lazio [316 mld], Abruzzo [42 mld], Molise [5 mld], Campania [117 mld], Puglia [68 mld], Basilicata [12 mld], Calabria [51 mld], Sicilia [78 mld], Sardegna [68 mld]. In totale 2.000 miliardi. La restante quota dovrebbe essere erogata entro giugno '99.

La finanziaria 1999 prevede un'appostazione di altri 3.000 miliardi a copertura dei disavanzi '97 e precedenti, appostati insieme ai 1.500 miliardi della quota '99 di cui al citato d.l. 450/98, in tabella A, regolazioni debitorie del Ministero della sanità.

Per mettere a fuoco la drammaticità della questione sanità va ricordato che resta ancora da ripianare a carico delle Regioni a statuto ordinario e speciale il residuo debito relativo alla scoperta delle gestioni liquidatorie [anni '94 e precedenti].

Il quadro complessivo delle esigenze di ripiano che tuttora permangono è nel seguente prospetto riferito globalmente a Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale:

residuo debito esercizi 1994 e precedenti	3.379 mld
- esercizio 1995	2.264 mld
- esercizio 1996	4.007 mld
- esercizio 1997	9.851 mld
- previsione 1998	8.000 mld
TOTALE DISAVANZI	27.501 mld
- ripiano anni '95-'96-'97 (d.l. 450/98)	3.000 mld
- ripiano '95-'97 (finanziaria '99)	3.000 mld
TOTALE RIPIANI	6.000 mld
DISAVANZI NETTI AL 31.12.1998	21.501 mld

A riguardo della descritta grave situazione è la prevista disciplina di concertazione e verifica stabilita dall'art. 28, comma 9, della legge 448 del 1998 [patto di stabilità interno] per un definitivo accertamento dei disavanzi del Servizio sanitario nazionale anteriori al 1997. A tal fine le Regioni predispongono [entro il 20 febbraio] una relazione sullo stato di attuazione dei ripiani della maggiore spesa sanitaria a tutto il '94 e riepilogativi dei consuntivi delle ASL e aziende ospedaliere per ciascuno degli esercizi finanziari del triennio 1995-1997. Entro il 31 marzo 1999 la Conferenza permanente Stato-Regioni avrebbe dovuto individuare per ciascuna Regione, su proposta del Ministero della sanità, la quota di maggiore spesa per il '97 attribuibile a provvedimenti di carattere nazionale e quella attribuibile a provvedimenti regionali. I relativi lavori sono tuttora in corso e così pure è slittata la definizione delle connesse questioni implicate. Altresì slittata la definizione da parte del Ministero della sanità degli indicatori e parametri di organizzazione e struttura per i quali era fissata la data del 28 febbraio 1999. Gli interventi necessari al perseguimento dell'equilibrio economico-gestionale nonché adeguati programmi per il rientro dai disavanzi sono affidati ad appositi accordi fra singole Regioni e Ministeri Sanità e Tesoro da stipulare entro il 30 settembre 1999 e alla cui esecuzione e grado di attuazione è condizionata la ripartizione dell'1,5% delle disponibilità finanziarie 1999.

L'analisi dei dati, con particolare riferimento agli ultimi tre anni 1995-1997, dei quali si dispone di risultanze complete, consente un confronto fra i consolidati gestionali regionali, per far chiarezza sui quali nella seguente tabella i disavanzi di ciascuna Regione sono depurati delle quote rispettivamente attribuite per compensazione della mobilità attiva posta a carico delle gestioni con mobilità passiva.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 55/REG

DISAVANZI/AVANZI NELLA GESTIONE DELL'ASSISTENZA SANITARIA (al netto della compartecipazione per mobilità) ANNI 1995 - 1997 (in milioni)	
--	--

REGIONI	DISAVANZI (-) AVANZI (a)			COMPARTICIPAZIONE PER MOBILITA' (b)			DIFFERENZA (a)-(b)		
	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997
PIEMONTE	316.047	31.409	-311.819	-60.430	-46.672	-27.512	255.617	-15.263	-339.331
VALLE D' AOSTA	-39.810	-29.582	-59.867	-8.706	-8.852	-9.502	-48.516	-38.434	-69.369
LOMBARDIA	-117.646	-361.999	-1.435.447	304.355	346.443	427.145	186.709	-15.556	-1.008.302
PROV. BOLZANO	-133.348	-222.031	-263.736	4.653	12.193	7.828	-128.695	-209.838	-255.908
PROV. TRENTO	-108.873	-116.569	-169.930	-3.463	-10.988	-12.072	-112.336	-127.557	-182.002
VENETO	-228.482	-471.940	-955.578	170.296	180.799	208.407	-58.186	-291.141	-747.171
FRIULI V.G.	-40.150	-50.165	-267.185	37.947	29.775	41.496	-2.203	-20.390	-225.689
LIGURIA	-301.112	-297.622	-432.575	97.733	110.895	82.564	-203.379	-186.727	-350.011
EMILIA ROMAGNA	-604.014	-863.127	-895.321	176.562	280.897	326.074	-427.452	-582.230	-569.247
TOSCANA	-213.219	-427.358	-620.864	80.877	79.978	95.165	-132.342	-347.380	-525.699
UMBRIA	48.068	2.865	-149.992	51.533	57.789	57.155	99.601	60.654	-92.837
MARCHE	-15.191	-151.591	-217.693	-15.354	-11.903	-29.957	-30.545	-163.494	-247.650
LAZIO	-225.497	-674.113	-1.424.841	155.140	116.520	108.986	-70.357	-557.593	-1.315.855
ABRUZZO	59.285	-85.057	-200.074	-36.203	-38.780	-26.389	23.082	-123.837	-226.463
MOLISE	33.227	6.603	-43.262	6.896	276	-14.542	40.123	6.879	-57.804
CAMPANIA	500.733	131.047	-1.252.303	-263.942	-291.947	-344.100	236.791	-160.900	-1.596.403
PUGLIA	452.140	67.793	-419.625	-95.122	-119.512	-138.740	357.018	-51.719	-558.365
BASILICATA	146	-60.213	-89.998	-85.099	-97.721	-107.654	-84.953	-157.934	-197.652
CALABRIA (*)	149.165	-80.431	-389.197	-206.456	-243.377	-260.407	-57.291	-323.808	-649.604
SICILIA	297.626	32.481	282.974	-269.896	-290.760	-329.727	27.730	-258.279	-46.753
SARDEGNA	-235.655	-119.138	-251.025	-41.321	-55.053	-54.218	-276.976	-174.191	-305.243
TOTALE ALGEBRICO	-406.560	-3.738.738	-9.567.358	0	0	0	-406.560	-3.738.738	-9.567.358
TOTALE DISAVANZI	-2.262.997	-4.010.936	-9.850.332	0	0	0	-2.262.997	-4.010.936	-9.850.332

Fonte: Ministero della Sanità - SCPS. Dati tratti dal quarto rendiconto trimestrale delle USL (anni vari)

NOTA: per la determinazione dei disavanzi/avanzi vedere tabella 54/REG

(*) v. nota tabella 54/REG

A commento della suesposta tabella merita sottolineare l'impennata dei disavanzi con una crescita di oltre 5.000 miliardi nel '97 rispetto al 1996. In realtà, come evidenziato da molteplici segnali, alla flessione nel trend negativo registrata nel 1995 [- 2.263 miliardi] non è seguito il ciclo virtuoso prospettato negli obiettivi di risanamento gestionale. Già nel 1996 il disavanzo si è attestato a 4.007 miliardi per salire impetuosamente al livello dei 9.850 miliardi del 1997.

A proposito di che va pure notato come su tale ultimo anno abbia pesato, in termini di crescita, il maggior costo per il personale dipeso dai rinnovi contrattuali rimasti a totale carico regionale e la spesa farmaceutica a seguito dell'applicazione dell'TVA sui medicinali. Scelte, queste, riferibili ad iniziative decisionali di livello nazionale ma che hanno inciso sugli esiti gestionali 1997.

Nondimeno, permane lo squilibrio fra finanziamento e costi per l'assistenza sanitaria; sempre elevata è la distanza della spesa media pro-capite dalla quota capitaria di finanziamento. Il Piano sanitario nazionale 1998-2000 fissa per l'anno 1998 il parametro capitario in lire 1.783.000; la spesa pro-capite di fine 1997 registra 1.884.599, superiore nella media nazionale per solo di lire 101.599, ma ove disomogenee sono poi le situazioni riferibili alle diverse aree geografiche. Le Regioni del Sud sono tutte al di sotto del parametro medio nazionale; il Nord è tutto al di sopra, con la sola eccezione del Piemonte.

La suesposta tabella mostra poi come a comporre il disavanzo complessivo dell'anno 1997 pari a 9.850 miliardi il maggiore contributo sia riferibile a Campania [16,2%], Lazio [13,4%] e Lombardia [10,2%]. Nel complesso il disavanzo delle tre Regioni assorbe circa il 40% del totale.

Si tratta di andamenti meritevoli di attenzione in quanto l'anno '97 presenta un andamento anomalo per le tre Regioni che negli anni precedenti si erano assicurate risultati indubbiamente più favorevoli. La Lombardia, in particolare, a fronte di un deficit '97 di 1.008 miliardi registra nel '96 un disavanzo di soli 15 miliardi al lordo della mobilità e nel 1995 espone un risultato positivo per 186 miliardi.

Quanto al Lazio, i disavanzi al lordo della compensazione per mobilità ascendono a 1.316 miliardi nel '97 mentre assai inferiori sono nel '96 e nel '95: 557 miliardi e 70 miliardi.

La Campania, nell'anno 1997, aggiunge al disavanzo per l'assistenza prestata ai propri residenti [1.425 miliardi] anche il costo per i cittadini esportati e curati in altre Regioni [344 mld], con una perdita totale di esercizio pari a 1.596 miliardi, assai superiore a quella registrata nel '96 [161 mld] e a fronte del risultato positivo del '95 [237 mld].

Da dire che la crescita della spesa '97 è in tutti e tre i casi specialmente influenzata dal costo del personale e dalla farmaceutica, mentre per Lombardia e Campania è la ospedaliera convenzionata a presentare la crescita percentuale maggiore, assai al di sopra del dato nazionale [+26,5% e +16,9% rispetto a 10%].

Quanto alle altre Regioni l'evoluzione dei disavanzi segna trends peggiorativi per quasi tutte le realtà territoriali, ad eccezione dell'Emilia Romagna che realizza nel '97 un minor disavanzo di 17 miliardi rispetto all'anno precedente.

Ulteriore osservazione è per il dato relativo alla compensazione della mobilità che depone per saldi passivi per tutte le Regioni del Sud le quali tendono ad esportare pazienti per le prestazioni di cura in altre aree territoriali del Centro e del Nord. Nel che è anche la spiegazione dei risultati meno sfavorevoli rispetto a quelli registrabili nel Centro-Nord.

Per quanto riguarda le entrate, il raffronto annuale nell'ambito dell'articolazione delle singole voci [v. TAB 56 e 57/REG riportate appresso] consente di osservare come la crescita della spesa si sia coniugata nel '97 con una inversione nella tendenza all'aumento dei finanziamenti riscontrati negli anni precedenti.

Ed invero se il FSN si mantiene su un importo corrispondente a quello del '96 [37.605 mld/37.559], i contributi malattia aumentano nel '97 di soli 1.000 miliardi, mentre erano cresciuti fra il '95 e il '96 di circa 2.500 miliardi.

La composizione dell'entrata, per gli anni considerati è esposta nelle seguenti tabelle:

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 56/REG

ENTRATE - ASSISTENZA SANITARIA ANNI 1994 - 1995 (in miliardi)															
REGIONI	Fen		95/94 %	Contributi sanitari		95/94 %	Proprie USL		95/94 %	Partecipazioni		95/94 %	TOTALE		95/94 %
	1994	1995		1994	1995		1994	1995		1994	1995		1994	1995	
PIEMONTE	2.394	2.405	0,46	3.869	4.207	8,74	252	567	125,00				6.515	7.179	10,19
VAL D'AOSTA	-	-	0,00	87	129	48,28	12	15	25,00	74	27	-63,51	173	171	-1,16
LOMBARDIA	3.893	4.474	14,92	9.362	9.583	2,36	646	673	4,18				13.901	14.730	5,96
P.A. BOLZANO	1	16	1500,00	366	501	36,89	36	38	5,56	273	174	-36,26	676	729	7,84
P.A. TRENTO	1	-	-100,00	376	499	32,71	31	35	12,90	279	168	-39,78	687	702	2,18
VENETO	2.685	2.793	4,02	3.942	4.248	7,76	332	157	-52,71				6.959	7.198	3,43
FRIULI V.G.	408	356	-12,75	1.086	1.190	9,58	97	108	11,34	337	354	5,04	1.928	2.008	4,15
LIGURIA	1.100	1.249	13,55	1.541	1.475	-4,28	97	123	26,80				2.738	2.847	3,98
E. ROMAGNA	2.289	2.315	1,14	3.786	4.094	8,14	408	473	15,93				6.483	6.882	6,15
TOSCANA	2.030	2.231	9,90	3.282	3.367	2,59	241	269	11,62				5.553	5.867	5,65
UMBRIA	572	670	17,13	657	677	3,04	57	133	133,33				1.286	1.480	15,09
MARCHE	1.001	1.079	7,79	1.149	1.184	3,05	119	119	0,00				2.269	2.382	4,98
LAZIO	2.996	3.479	16,12	4.769	4.798	0,61	190	194	2,11				7.955	8.471	6,49
ABRUZZO	1.103	1.156	4,81	727	757	4,13	54	56	3,70				1.884	1.969	4,51
MOLISE	303	335	10,56	169	184	8,88	14	13	-7,14				486	532	9,47
CAMPANIA	5.242	5.568	6,22	2.805	2.981	6,27	188	185	-1,60				8.235	8.734	6,06
PUGLIA	3.915	4.058	3,65	1.947	2.125	9,14	154	116	-24,68				6.016	6.299	4,70
BASILICATA	517	550	6,38	297	307	3,37	20	50	150,00				834	907	8,75
CALABRIA	1.864	1.952	4,72	980	1.052	7,35	72	77	6,94				2.916	3.081	5,66
SICILIA	3.006	2.855	-5,02	2.672	2.721	1,83	106	106	0,00	1.384	1.885	36,20	7.168	7.567	5,57
SARDEGNA	1.137	987	-13,19	983	1.009	2,64	77	91	18,18	253	522	106,32	2.450	2.609	6,49
TOTALE	36.457	38.528	5,68	44.852	47.088	4,99	3.203	3.598	12,33	2.600	3.190	20,38	87.112	92.344	6,01
TOTALE AL NETTO REGIONI/STATUTO SPEC. E PROV. AUTONOME	31.904	34.314	7,35	39.282	41.039	4,47	2.844	3.205	12,69	-	-	0,00	74.030	78.558	6,12

Fonte: Ministero della Sanità - SCPS. Dati tratti dal quarto rendiconto trimestrale delle USL.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 57/REG

ENTRATE - ASSISTENZA SANITARIA
ANNI 1996 - 1997

(in miliardi)

REGIONI	F.s.n.		97/96 %	Contributi sanitari		97/96 %	Proprie USL		97/96 %	Partecipazioni		97/96 %	TOTALE		97/96 %
	1996	1997		1996	1997		1996	1997		1996	1997		1996	1997	
PIEMONTE	2.550	2.591	1,61	4.413	4.554	3,20	289	346	19,72			-	7.252	7.491	3,30
VAL d'AOSTA	-	-	-	138	143	3,62	13	15	15,38	48	55	14,58	199	213	7,04
LOMBARDIA	4.213	4.976	18,11	10.532	10.291	-2,29	732	817	11,61			-	15.477	16.084	3,92
P.A. BOLZANO	19	8	-	529	581	9,83	41	45	9,76	170	178	4,71	759	812	6,98
P.A. TRENTO	-	-	-	508	545	7,28	45	43	-4,44	197	231	17,26	750	819	9,20
VENETO	2.781	2.647	-4,82	4.521	4.855	7,39	186	420	125,81			-	7.488	7.922	5,80
FRIULI V.G.	379	43	-88,65	1.248	1.306	4,65	111	118	6,31	369	718	94,58	2.107	2.185	3,70
LIGURIA	1.261	1.331	5,55	1.622	1.612	-0,62	131	133	1,53			-	3.014	3.076	2,06
E. ROMAGNA	2.379	2.501	5,13	4.319	4.482	3,77	480	517	7,71			-	7.178	7.500	4,49
TOSCANA	2.323	2.373	2,15	3.509	3.639	3,70	289	338	16,96			-	6.121	6.350	3,74
UMBRIA	687	720	4,80	707	717	1,41	67	70	4,48			-	1.461	1.507	3,15
MARCHE	1.054	1.016	-3,61	1.262	1.348	6,81	126	141	11,90			-	2.442	2.505	2,58
LAZIO	2.969	2.992	0,77	5.386	5.504	2,19	230	253	10,00			-	8.585	8.749	1,91
ABRUZZO	1.146	1.128	-1,57	849	953	12,25	68	65	-4,41			-	2.063	2.146	4,02
MOLISE	348	329	-5,46	190	202	6,32	13	19	46,15			-	551	550	-0,18
CAMPANIA	5.919	5.857	-1,05	3.019	3.134	3,81	156	207	32,69			-	9.094	9.198	1,14
PUGLIA	4.035	4.214	4,44	2.373	2.209	-6,91	131	165	25,95			-	6.539	6.588	0,75
BASILICATA	536	528	-1,49	344	348	1,16	22	23	4,55			-	902	899	-0,33
CALABRIA	2.018	2.048	1,49	1.065	1.050	-1,41	74	99	33,78			-	3.157	3.197	1,27
SICILIA	2.051	1.535	-25,16	2.964	2.900	-2,16	117	131	11,97	2.829	3.510	24,07	7.961	8.076	1,44
SARDEGNA	891	780	-12,46	1.052	1.087	3,33	76	83	9,21	659	781	18,51	2.678	2.731	1,98
TOTALE	37.559	37.617	0,15	50.550	51.460	1,80	3.397	4.048	19,16	4.272	5.473	28,11	95.778	98.598	2,94
TOTALE AL NETTO (REGIONI STATUTO SPEC. E PROV. AUTONOME)	34.219	35.451	3,02	44.311	44.898	1,38	2.994	3.613	20,67	-	-	-	81.524	83.762	2,80

Fonte: Ministero della Sanità - SCPS. Dati tratti dal quarto rendiconto trimestrale delle USL.

I suesposti dati mostrano l'andamento dei finanziamenti per l'assistenza sanitaria negli anni 1994-1997, ove alla crescita registrata nel 1995 e pari a 5.350 ha corrisposto il minor disavanzo del periodo [-2.263 mld]; l'evoluzione successiva espone minori incrementi annuali nei finanziamenti, con 3.433 miliardi nel '96 e 2.925 miliardi nel '97, e vi corrisponde analogo incremento nel disavanzo, anzi superiore nel '97. Da notare la modesta crescita nel '97 dei contributi sanitari mentre l'integrazione nazionale è rimasta sostanzialmente ferma all'anno precedente.

Nei suindicati dati è la sintetica esposizione della progressiva divaricazione fra risorse e costi per la sanità. La questione che si pone in prospettiva è allora duplice: per un verso, predisporre la necessaria copertura al debito in precedenza accumulato; per altro verso, adeguatamente fronteggiate le cause dalle quali, sin qui, si è alimentato lo squilibrio.

Sul primo aspetto si è dianzi riferito. Sul secondo aspetto sono i paragrafi che seguono, per un esame mirato alle caratteristiche strutturali e funzionali della spesa anche alla luce delle prospettive rinvenienti dall'evoluzione dei dati finanziari e dagli indicatori di attività, nonché al tema collegato della ristrutturazione della rete ospedaliera con riguardo all'appropriatezza dei ricoveri e delle lungodegenze nel quadro del programma di investimenti ex art. 20 della legge 67 del 1988.

7.4. La spesa sanitaria di parte corrente: anni 1993 - 1997. Segue: A) analisi per categorie economiche

Nell'evoluzione annuale della spesa sanitaria di parte corrente, con riferimento al periodo considerato, il dato di maggior rilievo si riferisce agli ultimi due anni e riguarda il consistente scarto percentuale riscontrabile nei risultati di gestione con una variazione in aumento della spesa del 7,19% e del 8,96%.

La seguente tabella ricostruisce, per ciascuno degli anni compresi nel periodo 1993-1997, gli andamenti di spesa desunti dai rendiconti usl 4° trimestre, nell'importo complessivo e nella disaggregazione economico-funzionale rinveniente dall'attuale sistema di classificazione [mod. RND 01] o da modelli regionali extracontabili.

TAB 58/REG

SPESA CORRENTE ASSISTENZA SANITARIA ANNI 1993 - 1997 (in milioni)														
	A	y	A	x	y	A	x	y	A	x	y	A	x	y
CLASSIFICAZIONE ECONOMICA	1993	%	1994	%	1995	%	1996	%	1997	%	1997	%	1997	%
PERSONALE	38.809.343	41,01	39.054.306	0,63	41,30	39.575.366	1,33	42,64	42.362.480	7,04	42,59	47.028.344	11,01	43,39
BENI E SERVIZI	17.785.890	18,80	18.642.052	4,81	19,72	18.132.946	-2,73	19,54	19.062.782	5,13	19,16	19.635.417	3,00	18,12
MEDICINA DI BASE	5.424.529	5,73	5.548.563	2,29	5,87	5.536.624	-0,22	5,97	6.119.471	10,53	6,15	6.746.952	10,25	6,22
FARMACEUTICA	12.587.827	13,30	11.027.753	-12,39	11,66	10.109.395	-8,33	10,89	11.207.653	10,86	11,27	12.196.098	8,82	11,25
OSPEDALIERA CONVENZIONATA	10.215.304	10,80	10.492.558	2,71	11,10	10.307.374	-1,76	11,11	10.769.969	4,49	10,83	11.850.663	10,03	10,93
SPECIALISTICA INTERNA	1.143.408	1,21	1.096.517	-4,10	1,16	1.061.949	-3,15	1,14	1.149.633	8,26	1,16	1.276.063	11,00	1,18
SPECIALISTICA ESTERNA	1.505.334	1,59	1.374.838	-8,67	1,45	1.242.639	-9,62	1,34	1.370.338	10,28	1,38	1.599.032	16,69	1,48
ALTRE PRESTAZIONI	5.452.855	5,76	5.884.929	7,92	6,22	6.119.971	3,99	6,59	6.748.114	10,26	6,78	7.322.223	8,51	6,76
OBIETTIVI DI PIANO	598.953	0,63	596.353	-0,43	0,63	548.672	-8,00	0,59	606.862	10,61	0,61	626.922	3,31	0,58
INTERESSI PASSIVI	1.104.594	1,17	839.366	-24,01	0,89	167.481	-80,05	0,18	74.759	-55,36	0,08	105.666	41,34	0,10
TOTALE	94.628.037	100,00	94.557.235	-0,07	100,00	92.802.417	-1,86	100,00	99.472.061	7,19	100,00	108.387.380	8,96	100,00

FONTE: Ministero della sanità SCPS - dati tratti dal quarto rendiconto trimestrale

LEGENDA:

A - valore assoluto

x - percentuale di scostamento rispetto all' esercizio precedente

y - percentuale rispetto al totale dell' esercizio

E' possibile notare come, a partire dall'anno 1993, la spesa complessiva mostri una progressiva flessione, sino al '95, per subire invece nel '96 e ancor più nel '97 l'impennata di cui si è detto con un aumento in valore assoluto di 6.670 miliardi e 8.915 miliardi.

Particolare scrutinio è riferito agli aspetti gestionali che più hanno influito nel '97 sulla evoluzione della spesa coniugandosi altresì con un rilevante peso percentuale di composizione: "personale", "ospedaliera convenzionata" e "farmaceutica".

I dati sopra riportati consentono infatti di riscontrare le voci di spesa che hanno influito maggiormente sul peggioramento del risultato dell'ultimo anno: personale [+ 4.366 miliardi], ospedaliera convenzionata [+ 1.073 miliardi], farmaceutica [+ 988 miliardi]; in percentuale rispettivamente: + 11,01% , + 9,97%, + 8,82%. Rispetto alla crescita della spesa totale di 8.915 miliardi, tali voci rappresentano percentualmente il: 48,97% [41,78% nel 1996], 12,03%, 11,08% [13,95% nel 1996].

Il personale dipendente conferma per tutti gli anni considerati l'elevata percentuale di composizione della spesa corrente [nel 1997: 43,39%]; il relativo costo cresce nel '97 dell'11,01%. L'importo in valore assoluto dell'anno 1997, pari a complessivi 47.028 miliardi, è riferito a personale in servizio e in quiescenza ed è comprensivo di: stipendi, oneri previdenziali, assistenziali e sociali, competenze accessorie [indennità notturne e festive, indennità di reperibilità ecc.].

In rapporto al dato nazionale [43,39%], si collocano a percentuali superiori: Toscana [48,71%; 47,25% nel 1996], Calabria [48,74%; 47,17% nel 1996], Piemonte [46,0%; 43,64% nel 1996], Abruzzo [45,48%; 44,58% nel 1996], Veneto [45,42%; 44,61% nel 1996], Emilia Romagna [44,71%; 43,47% nel 1996].

Positivo invece il risultato della Liguria che passa sotto media nel '97 [42,94%; 45,05% nel 1996].

Da dire tuttavia - e lo si vedrà meglio nel successivo paragrafo - come il peso maggiore della spesa per il personale faccia capo alla gestione ospedaliera che assorbe una percentuale di circa il 75% del costo complessivo.

Il che porta a considerare come il livello di spesa in questa categoria economica sia sostanzialmente influenzato dal livello dei servizi e dalla struttura dell'offerta ospedaliera oltreché dalla ricerca di livelli di qualità. Quanto a tali ultimi aspetti, è da notare come le

Regioni che si collocano sotto media [Lazio 36,34% - Lombardia 38,79% - Puglia 41,03%] siano altresì quelle che maggiore ricorso fanno all'assistenza ospedaliera convenzionata [case di cura private, istituti ecclesiastici e scientifici, cliniche universitarie ecc.] il cui costo è spesso superiore ai risparmi di spesa per personale e beni e servizi.

Oltre a quella per il personale, nel 1996 cresce pure, in valore assoluto e percentuale, la spesa relativa all'ospedaliera convenzionata [+ 9,97% rispetto al '96], mentre a differenza degli anni passati si riscontra un'inversione di tendenza nella categoria "interessi passivi", ove la minore spesa nel 1995 e nel 1996 [- 80,09% e - 91,06%] è dipesa in realtà del sistema di contabilizzazione che ha imposto la separazione fra gestioni stralcio e nuove gestioni. Da dire a riguardo che se, per un verso, le gestioni liquidatorie mantengono tutto il peso degli oneri per interessi passivi, d'altro canto lo stesso meccanismo di ripiano rinveniente dall'art. 1 *bis* della legge 21 del '97 - a causa della complessità procedurale - ha finito per determinare nuova stretta di liquidità e nuovo ricorso ad anticipazioni con ulteriore alimentazione della spesa per interessi passivi. Il che era stato paventato da questa Corte nella relazione dello scorso anno sulla finanza regionale [SS.RR. Delib. 24 marzo 1998 n. 22].

Quanto all'assistenza farmaceutica, i dati positivi degli anni 1994 e 1995 trovano smentita nei risultati del 1996 e 1997. Ed invero, il relativo indice di variazione percentuale rivela, a partire dal 1992, una discesa rapida negli anni 1992-1995 [- 5,19%; - 11,41%; - 12,39%; - 8,33%], mentre nel 1996 riprende l'andamento incrementale [+ 10,86%] confermato nel 1997 [+ 8,82%]. Complessivamente a fine '95 la spesa farmaceutica era scesa rispetto al '92 del 33,06%. Si tratta di un aspetto di rilievo qualora si consideri che il miglioramento della spesa corrente complessiva per il quadriennio 1992-1995 è pari a 2.701 miliardi [95.503 mld > 92.802 mld] e positivamente ha risentito dei risparmi sulla spesa farmaceutica [4.100 miliardi nei quattro anni], vevoli a compensare la crescita delle altre voci.

Da questo punto di vista, le recenti disposizioni volte a consentire tetti più elevati di spesa per la farmaceutica destano non poca preoccupazione specie a fronte di immutate assegnazioni di risorse correnti alle Regioni [v. a tale riguardo: parag. 2.1, Parte II]. Il tetto massimo a carico del servizio sanitario era stato fissato per il 1997 originariamente in

9.000 miliardi [legge 724/94 coll. fin. '95]; è stato elevato a 9.600 miliardi dalla legge 662/96 [coll. fin. '97], prelevandosi i 600 miliardi di maggiore spesa dall'aumento dell'IVA sui farmaci di classe c) a partire dal '97 e con possibilità di ulteriore incremento del 14% a carico delle Regioni condizionato alla riduzione contestuale in altre funzioni di spesa. Infine, con la legge 30/97 vi è stato un ulteriore aumento di 360 miliardi provvedendosi alla relativa integrazione di FSN. Il tetto massimo nazionale fissato per la farmaceutica ascende nel '97 a 11.355 miliardi. La maggiore spesa a livello nazionale per la farmaceutica è dipesa pertanto dall'aumento IVA congiunto all'effetto di spostamento sui farmaci nuovi e più costosi. Non a caso, per il '98 la spesa definita per il comparto Regioni reca un sostanziale adeguamento ai risultati '97 [v. Delib. CIPE 5.8.1998].

Un esame più specifico rivolto all'andamento della spesa farmaceutica consente alcune considerazioni nel confronto interregionale.

La seguente tabella riporta i dati relativi alla spesa farmaceutica per i tre anni 1995-1997 ove è possibile graduare la collocazione delle Regioni rispetto alla percentuale media di crescita di livello nazionale.

TAB 59/REG

ANDAMENTO ANNUALE DELLA SPESA FARMACEUTICA					
ANNI 1995 - 1997					
(in milioni)					

REGIONI	1995	1996	96/95 %	1997	97/96 %
PIEMONTE	696.885	785.464	12,7	835.700	6,4
LOMBARDIA	1.530.636	1.689.356	10,4	1.850.521	9,5
VENETO	641.799	699.666	9,0	775.852	10,9
LIGURIA	355.574	382.870	7,7	407.762	6,5
EMILIA ROMAGNA	676.410	731.908	8,2	761.822	4,1
TOTALE NORD	3.901.304	4.289.264	9,9	4.631.657	8,0
TOSCANA	654.049	702.878	7,5	735.650	4,7
UMBRIA	162.834	177.747	9,2	194.440	9,4
MARCHE	262.301	306.974	17,0	332.188	8,2
LAZIO	964.456	1.063.544	10,3	1.256.818	18,2
TOTALE CENTRO	2.043.640	2.251.143	10,2	2.519.096	11,9
ABRUZZO	187.324	249.803	33,4	281.616	12,7
MOLISE	52.405	61.928	18,2	66.200	6,9
CAMPANIA	1.202.422	1.334.284	11,0	1.523.333	14,2
PUGLIA	739.852	848.369	14,7	917.762	8,2
BASILICATA	115.220	122.009	5,9	131.744	8,0
CALABRIA	400.836	432.848	8,0	476.601	10,1
TOTALE SUD	2.698.059	3.049.241	13,0	3.397.256	11,4
TOTALE ITALIA	8.643.003	9.589.648	11,0	10.548.009	10,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero Sanità - SCPS (anni vari) - 4° rendiconto trimestrale

Con riferimento all'anno 1997, registrano uno scostamento percentuale superiore al dato medio nazionale [+ 10,0%]: Lazio [+ 18,2%], Campania [+ 14,2%], Abruzzo [+ 12,7%], Veneto [+ 10,9%], Calabria [+ 10,1%].

Per quanto concerne poi la spesa pro-capite, la seguente tabella riporta i dati relativi alla popolazione residente in ciascuna Regione cui sono applicati indicatori correlati all'età della popolazione per tener conto dell'incidenza di tale fattore come speciale determinante di spesa.

Le Regioni sono ordinate in tabella secondo la distanza dalla media nazionale, con suddivisione fra quelle sotto e quelle sopra media. Evidente, all'interno della classificazione, il riposizionamento delle Regioni con maggiore presenza di popolazione anziana: Liguria, Emilia Romagna, Umbria, Marche, Toscana che scivolano verso posizioni più basse della graduatoria. Mentre si ritaglia più netta la sfavorevole posizione della Campania con una spesa media pro-capite di quasi 300 mila lire.

TAB 60/REG

SPESA FARMACEUTICA PRO-CAPITE ANNO 1997
(ordinata per popolazione pesata)

REGIONI	Popolazione ISTAT	Popolazione pesata riproporzionata	Scostamento %	Spesa pro-capite	Spesa pro-capite pop. pesata
CAMPANIA	5.745.761	4.923.827	-14,3	232.987	271.880
SICILIA	5.082.697	4.705.985	-7,41	209.517	226.289
PUGLIA	4.075.802	3.671.902	-9,91	201.051	223.167
LAZIO	5.193.233	5.086.224	-2,06	216.957	221.522
CALABRIA	2.076.128	1.911.766	-7,92	199.862	217.045
BASILICATA	610.699	584.457	-4,30	191.004	199.580
UMBRIA	822.480	916.112	11,38	215.555	193.524
ITALIA	57.268.578	57.268.578	0,00	192.911	192.911
ABRUZZO	1.267.694	1.303.154	2,80	197.982	192.696
MARCHE	1.441.031	1.571.139	9,03	208.713	191.429
LIGURIA	1.663.696	1.973.633	18,63	224.381	189.144
SARDEGNA	1.659.466	1.515.464	-8,68	169.727	185.855
LOMBARDIA	8.910.451	8.937.397	0,30	175.001	174.474
TOSCANA	3.526.031	3.959.662	12,30	190.746	169.857
MOLISE	332.155	344.858	3,82	175.743	169.269
PIEMONTE	4.297.989	4.642.422	8,01	176.892	163.768
EMILIA ROMAGNA	3.922.604	4.438.392	13,15	178.640	157.880
VENETO	4.422.290	4.449.583	0,62	157.982	157.013
AOSTA	118.456	122.788	3,66	156.083	150.576
FRIULI V. GIULIA	1.191.248	1.327.140	11,41	161.119	144.622
TRENTO	459.612	465.025	1,18	145.711	144.014
BOLZANO	449.055	417.648	-6,99	122.597	131.816

Fonte: Agenzia servizi sanitari - 1997

NOTA: la popolazione è pesata per età (ASSR 1997)

Il confronto dei risultati evidenzia quali siano le Regioni con una spesa pro-capite superiore al dato medio nazionale [192.911 lire], in relazione alla cui distanza è l'ordine di graduatoria nella quale si segnalano: Campania [271.880 lire], Puglia [226.289 lire], Lazio [221.622 lire] Calabria [217.045 lire]. Le Regioni più virtuose fra quelle a statuto ordinario sono Emilia Romagna [157.880 lire] e Veneto [157.013 lire].

L'avviso a riguardo è per sollecitare maggiore controllo sulle prescrizioni da parte degli organi regionali funzionale ad un più congruente e appropriato consumo di farmaci.

7.4.1. Segue: B) analisi per funzioni. L'assistenza ospedaliera: gli indicatori di efficienza, la struttura demografica, la mobilità

Una analisi per funzioni con particolare riguardo all'assistenza ospedaliera incontra non poche difficoltà per la carenza dei dati informativi sia a livello nazionale che regionale. Da dire a riguardo che l'attuale sistema di classificazione non agevola la lettura delle componenti di costo dell'assistenza ospedaliera e delle altre macro funzioni.

Tale inadeguatezza riveste duplice natura. In primo luogo essa è legata a scelte operate a livello centrale in sede di costruzione e compilazione dei modelli per la rilevazione dei flussi informativi dell'assistenza sanitaria [1984]; modelli strutturati in funzione della raccolta di dati aggregati per categorie economiche ma non per funzioni, né disarticolati per singoli presidi e servizi. Questo spiega la difficoltà di ottenere - se non a costo di rielaborazioni comunque discrezionali quanto a metodologia - dati relativi al costo dell'assistenza ospedaliera a livello nazionale, regionale o di azienda [v. a riguardo Corte dei conti - Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni S.O. - SS.RR. Delib. 22/98 REG].

Del resto va pure osservato che la struttura dei rendiconti finanziari finora adottati dalle *asl* risponde ad un sistema di classificazione che ripartisce la spesa sulla base della natura economica e non con riguardo alla sua destinazione, con la conseguente difficoltà di distinguere, all'interno dei conti, la spesa imputabile allo svolgimento dell'attività ospedaliera da quella legata alla funzione territoriale.

Il nuovo sistema di classificazione di tipo economico-patrimoniale, previsto dall'art. 5 del d.lgs. 502 del 1992, non ha del resto apportato sostanziali progressi a livello di flussi

informativi. Strutturato, sulla base delle istruzioni ministeriali, secondo i principi e le regole del codice civile, non persegue intenti di rappresentazione funzionale e, se consente di indagare economicità gestionali, non permette di valutare grado di realizzazione di obiettivi, né di distribuire le allocazioni e realizzazioni secondo criteri corrispondenti ai livelli di finanziamento della sanità, fra i quali figura la funzione ospedaliera con il relativo parametro capitaro.

Quanto a questa, i dati ufficiali elaborati dal Ministero della sanità riportano solo la disaggregazione relativa all'assistenza ospedaliera convenzionata [case di cura private, istituti scientifici convenzionati di diritto privato e pubblico, ospedali ecclesiastici convenzionati, cliniche universitarie e istituti universitari gestiti dalle Università in convenzione]. Per ricostruire il costo dell'assistenza ospedaliera prestata in via diretta da presidi e aziende del comparto pubblico unica soluzione è far ricorso ad una stima dei relativi dati riservando al settore medesimo circa il 75% del costo del personale e per beni e servizi, sistema che offre una discreta corrispondenza al dato reale.

Pur con l'inevitabile approssimazione, le osservazioni che seguono mantengono tuttavia significato nei confronti di una analisi il cui proposito è di cogliere le tendenze evolutive dei principali fenomeni sulla base di macro aggregazioni, mentre poi con riguardo alla funzionalità sono i dati di struttura e di prestazione ad assumere rilievo.

Ciò posto la seguente tabella espone per gli anni 1992-1997 la spesa per assistenza ospedaliera in convenzione e diretta; quest'ultima calcolata sulla base della suindicata approssimazione percentuale.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB. 61/REG

SPESA ASSISTENZA OSPEDALIERA

ANNI 1992-1997

(in miliardi)

REGIONI	1992					1993							
	Ospedaliere pubblico		Ospedaliere convenzionato	TOTALE OSPEDALIERO (A)	TOTALE CORRENTI (B)	%	Ospedaliere pubblico		Ospedaliere convenzionato	TOTALE OSPEDALIERO (A)	TOTALE CORRENTI (B)	%	
	Personale	Basi e servizi					Personale	Basi e servizi					
Piemonte	2.182	1.136	3.317	615	3.932	6.861	2.184	1.131	3.315	617	3.932	6.833	57,54
Valle d'Aosta	74	32	107	3	110	206	77	38	116	2	118	210	55,95
Lombardia	4.130	2.138	6.268	1.901	8.169	14.466	4.212	2.165	6.377	2.000	8.377	14.518	57,70
Prov. Auton. Bolzano	288	143	431	51	482	766	287	155	442	62	504	784	64,25
Prov. Auton. Trento	276	121	397	66	463	806	288	131	419	60	479	832	57,60
Veneto	2.523	1.283	3.806	363	4.169	7.487	2.504	1.316	3.819	382	4.201	7.410	56,69
Friuli V. Giulia	702	345	1.047	237	1.284	2.138	704	369	1.073	246	1.319	2.162	60,99
Liguria	965	479	1.444	355	1.799	3.241	973	491	1.463	365	1.828	3.323	55,02
E. Romagna	2.477	1.440	3.917	484	4.401	7.992	2.444	1.354	3.798	433	4.231	7.440	56,87
Toscana	2.065	989	3.054	260	3.314	6.328	2.117	1.001	3.118	239	3.357	6.265	53,58
Umbria	517	233	749	21	770	1.445	514	229	743	21	764	1.393	54,81
Marche	915	439	1.354	75	1.429	2.670	882	448	1.330	76	1.406	2.594	54,19
Lazio	2.195	863	3.057	2.272	5.329	9.090	2.284	918	3.202	2.288	5.490	9.161	59,93
Abruzzo	648	234	882	149	1.031	1.966	653	246	899	146	1.045	1.927	54,20
Molise	181	73	254	13	267	518	180	71	251	19	270	506	53,41
Campania	2.465	999	3.464	963	4.427	8.850	2.570	962	3.533	1.076	4.609	8.988	51,27
Puglia	1.718	663	2.381	1.032	3.413	6.317	1.744	653	2.396	1.162	3.558	6.247	56,96
Basilicata	260	139	398	7	405	866	261	135	396	7	403	858	46,97
Calabria	1.011	279	1.290	229	1.519	2.918	1.001	298	1.298	209	1.507	2.851	52,87
Sicilia	2.247	866	3.113	646	3.759	7.804	2.277	816	3.093	639	3.732	7.409	50,64
Sardegna	899	390	1.289	133	1.422	2.766	927	386	1.313	137	1.450	2.680	54,09
TOTALE NAZIONALE	29.736	13.202	42.938	9.915	52.853	95.501	29.081	13.310	42.392	10.206	52.598	94.391	55,72
TOTALE al netto Regioni a Statuto Speciale e Province Autonome	24.251	11.344	35.595	8.759	44.344	81.015	24.531	11.416	35.937	9.040	44.977	80.314	56,00

segue ==>

segue TAB 61/REG

REGIONI	1994					1995								
	Ospedaliere pubblico		Ospedaliere convenzionato	TOTALE OSPEDALIERO (A)	TOTALE SPESE CORRENTI (B)	%	Ospedaliere pubblico		Ospedaliere convenzionato	TOTALE OSPEDALIERO (A)	TOTALE SPESE CORRENTI (B)	%		
	Personale	Beni e servizi					TOTALE	Personale					Beni e servizi	TOTALE
Piemonte	2.158	1.168	3.326	604	3.930	6.812	57,68	2.228	1.124	3.351	637	3.988	6.863	58,11
Valle d'Aosta	76	35	111	2	113	195	57,95	76	38	114	2	116	208	55,77
Lombardia	4.193	2.194	6.387	2.144	8.531	14.695	58,05	4.280	2.275	6.555	2.239	8.794	14.848	59,23
Prov. Auton. Bolzano	298	162	460	70	530	833	63,60	308	169	476	72	548	863	63,53
Prov. Auton. Trento	292	132	424	60	484	817	59,21	293	121	414	64	478	810	59,01
Veneto	2.473	1.418	3.890	399	4.289	7.470	57,42	2.508	1.326	3.834	447	4.281	7.426	57,65
Friuli V. Giulia	702	375	1.077	246	1.323	2.143	61,74	707	353	1.060	201	1.261	2.048	61,56
Liguria	971	518	1.489	386	1.875	3.193	58,71	975	512	1.487	387	1.874	3.148	59,51
E. Romagna	2.424	1.436	3.860	444	4.304	7.363	58,45	2.461	1.490	3.950	459	4.409	7.487	58,89
Toscana	2.133	1.028	3.161	195	3.356	6.022	55,73	2.153	1.077	3.230	209	3.439	6.080	56,55
Umbria	520	226	746	21	767	1.398	54,83	542	253	795	136	931	1.539	60,49
Marche	875	479	1.354	67	1.421	2.528	56,20	869	479	1.348	106	1.454	2.514	57,83
Lazio	2.315	971	3.285	2.357	5.642	9.094	62,04	2.304	926	3.230	2.138	5.368	8.697	61,72
Abruzzo	661	266	926	168	1.094	1.928	56,76	664	266	929	169	1.098	1.910	57,50
Molise	183	77	260	22	282	523	53,82	181	73	254	23	277	500	55,30
Campania	2.583	956	3.539	1.073	4.612	8.657	53,27	2.577	843	3.420	1.004	4.424	8.234	53,73
Puglia	1.774	668	2.441	1.190	3.631	6.277	57,85	1.754	617	2.371	1.101	3.472	5.847	59,38
Basilicata	268	139	407	7	414	829	49,88	302	152	453	11	464	907	51,16
Calabria	1.040	323	1.362	211	1.573	2.900	54,24	1.043	320	1.363	227	1.590	2.933	54,20
Sicilia	2.413	974	3.386	676	4.062	8.022	50,64	2.409	806	3.215	685	3.900	7.270	53,65
Sardegna	944	442	1.385	151	1.536	2.858	53,75	944	393	1.337	104	1.441	2.664	54,10
TOTALE NAZIONALE	29.292	13.982	43.274	10.493	53.767	94.557	56,86	29.575	13.410	42.984	10.421	53.405	91.796	57,77
TOTALE al netto Regioni a Statuto Speciale e Province Autonome	24.569	11.242	35.811	9.238	45.049	79.689	57,37	24.839	11.728	36.568	9.293	45.861	78.333	56,10

signe 

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

segue TAB 61/REG

REGIONI	1996						1997							
	Ospedaliere pubblico			Ospedaliere convenzionato	TOTALE OSPEDALIERO (A)	TOTALE SPESE CORRENTI (B)	TOTALE CORRENTI (A)/(B)	Ospedaliere pubblico			Ospedaliere convenzionato	TOTALE OSPEDALIERO (A)	TOTALE SPESE CORRENTI (B)	TOTALE CORRENTI (A)/(B)
	Personale	Beni e servizi	TOTALE					Personale	Beni e servizi	TOTALE				
Piemonte	2.365	1.271	3.635	425	4.060	7.222	56,22	2.692	1.333	4.025	349	4.374	7.802	56,06
Valle d'Aosta	86	42	128	2	130	225	57,56	104	53	158	1	159	272	58,27
Lombardia	4.635	2.410	7.045	2.184	9.229	15.839	58,27	5.098	2.467	7.565	2.763	10.328	17.519	58,95
Prov. Auton. Bolzano	374	190	563	62	625	981	63,74	422	194	615	65	680	1.075	63,26
Prov. Auton. Trento	311	130	441	68	509	862	59,05	362	134	496	70	566	981	57,67
Veneto	2.669	1.388	4.057	475	4.532	7.960	56,93	3.024	1.556	4.580	519	5.099	8.877	57,43
Friuli V. Giulia	747	361	1.108	210	1.318	2.158	61,06	864	360	1.224	289	1.513	2.452	61,70
Liguria	1.053	507	1.560	188	1.748	3.116	56,10	1.130	506	1.637	444	2.081	3.509	59,29
E. Romagna	2.621	1.503	4.124	582	4.706	8.042	58,52	2.816	1.497	4.313	605	4.918	8.395	58,58
Toscana	2.336	1.103	3.439	273	3.712	6.592	56,31	2.542	1.099	3.641	226	3.867	6.971	55,47
Umbria	545	247	792	31	823	1.459	56,41	632	277	908	42	950	1.657	57,35
Marche	905	483	1.388	194	1.582	2.709	58,38	1.006	522	1.528	191	1.719	2.975	57,77
Lazio	2.471	948	3.419	2.237	5.656	9.261	61,29	2.774	1.001	3.774	2.293	6.067	10.174	59,63
Abruzzo	719	303	1.022	215	1.237	2.148	57,60	794	308	1.102	220	1.322	2.328	56,78
Molise	195	74	269	32	301	545	55,28	222	76	298	31	329	593	55,44
Campania	2.722	885	3.607	1.146	4.753	8.962	53,03	3.191	934	4.124	1.340	5.464	10.450	52,29
Puglia	1.958	720	2.678	1.140	3.818	6.472	58,98	2.157	774	2.931	1.134	4.065	7.008	58,01
Basilicata	308	154	461	12	473	963	49,14	326	149	474	10	484	989	48,94
Calabria	1.146	341	1.487	289	1.776	3.239	54,82	1.311	341	1.652	306	1.958	3.586	54,59
Sicilia	2.603	853	3.456	815	4.271	7.928	53,87	2.678	754	3.431	795	4.226	7.793	54,23
Sardegna	1.004	386	1.390	176	1.566	2.789	56,14	1.131	396	1.527	130	1.657	2.982	56,24
TOTALE NAZIONALE	31.772	14.296	46.067	10.776	56.843	99.472	57,16	35.272	14.727	50.000	11.843	61.842	108.388	57,06
TOTALE al netto Regioni a Statuto Speciale e Province Autonome	26.649	12.335	38.983	9.443	48.426	84.329	57,19	29.732	12.836	42.568	10.471	53.039	92.833	57,11

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti del 4° trimestre USL - Ministero della sanità SCPS (anni vari)

I suesposti dati confermano la decisa prevalenza, nella composizione della spesa per l'assistenza sanitaria, di quella ospedaliera con una percentuale che assorbe il 57,1% nel 1997.

Del resto, a parte l'incidenza su quella corrente - sempre superiore al 50% per tutti gli anni considerati e ormai vicina al 60% - la spesa ospedaliera espone dal 1992 al 1997 un trend complessivamente in crescita, assorbendo alla fine dei sei anni circa 10.000 miliardi dei 15.000 in più di spesa corrente.

A fronte di tali risultanze, l'interesse è valutare in quale misura il costo elevato dell'offerta sia in relazione con un livello di qualità per struttura e prestazioni, in correlazione con un tasso di ospedalizzazione influenzato dalla composizione demografica della popolazione come pure dalla mobilità interregionale.

Nelle seguenti tabelle sono riportati i principali indicatori di attività e di prestazione riferiti ad alcune delle discipline ospedaliere offerte dalle strutture di ricovero pubbliche. Si tratta di parametri che includono un inevitabile margine di approssimazione legato alla utilizzazione dei medesimi con riferimento a livelli di assistenza consolidati per Regione piuttosto che in rapporto alle singole strutture e relativi reparti. Va altresì tenuto conto del carattere di relatività di ogni informazione tratta da indicatori che prescindono in qualche misura dalla omogeneità delle situazioni considerate. La complessità dei casi trattati, i diversi criteri di selezione dei ricoveri, più o meno filtrati e perciò la percentuale di interventi chirurgici che ne seguono, cui va aggiunta la diversa qualità delle prestazioni in rapporto agli esiti e alle modalità di erogazione, sono altrettante condizioni di disomogeneità la cui esplicitazione resta estranea agli indicatori di efficienza operativa.

Ciò posto, sono di seguito riportate le principali informazioni con riguardo a quegli *standards* già previsti dalla legge 595 del 1985, poi rideterminati dall'art. 4 della legge 30 dicembre 1991 n. 412 e ulteriormente richiamati dal d.lgs 502 del 1992 [art. 4, comma 10], nonché dalla legge 537 del 1993, dalla 549 del '95 [art. 2, comma 5] e infine ribaditi con l'art. 1, della 662 del 1996 [collegato alla finanziaria '97]: i) dotazione media, cioè i "posti letto" che ciascun ambito territoriale regionale pone a disposizione della popolazione residente; ii) degenza media, in rapporto al numero dei ricoveri; iii) grado di utilizzazione dei posti letto; iv) intervallo di turn-over, cioè il tempo durante il quale il singolo letto

rimane vuoto; v) indice di rotazione di pazienti per singolo letto in un anno; vi) tasso di ospedalizzazione, cioè frequenza con la quale la popolazione residente ricorre a strutture ospedaliere pubbliche in regime di ricovero.

Per quanto riguarda la distribuzione dei posti letto, la media nazionale e regionale è rappresentata nella tabella seguente che aggiorna i dati all'anno 1997.

TAB 62/REG

DISTRIBUZIONE REGIONALE DEI POSTI LETTO NEGLI OSPEDALI				
ANNO 1997				

REGIONI	PUBBLICI (*)	PRIVATI CONVENZIONATI	POSTI LETTO X 1.000 ABITANTI	
			PUBBLICI	PRIVATI CONV.
PIEMONTE	18.372	3.240	4,39	0,78
VAL d'AOSTA	519	-	4,35	0,00
LOMBARDIA	42.458	8.628	4,37	0,89
P.A. BOLZANO	2.422	208	5,30	0,45
P.A. TRENTO	2.758	442	5,88	0,94
VENETO	23.327	1.176	5,25	0,26
FRIULI V.G.	6.481	607	5,48	0,51
LIGURIA	9.432	110	5,86	0,07
EMILIA ROMAGNA	17.568	4.138	4,48	1,05
TOSCANA	15.207	2.604	4,59	0,79
UMBRIA	3.645	190	4,38	0,23
MARCHE	7.019	1.076	4,91	0,75
LAZIO	21.998	12.942	4,18	2,46
ABRUZZO	5.538	1.417	4,41	1,13
MOLISE	1.576	88	4,81	0,27
CAMPANIA	18.094	5.873	3,15	1,02
PUGLIA	19.027	1.949	4,91	0,50
BASILICATA	2.706	60	4,40	0,10
CALABRIA	6.873	3.204	3,34	1,56
SICILIA	18.525	3.445	3,67	0,68
SARDEGNA	6.897	1.402	4,18	0,85
TOTALE	250.442	52.799	4,35	0,92

Fonte: Ministero della sanità - SCPS

(*) sono inclusi anche i posti letto degli istituti psichiatrici residuali

A riguardo dei suesposti dati va osservato come a fronte del parametro normativo di 5,5 posti letto per mille abitanti la situazione aggiornata al 1997 mostra un dato medio nazionale attestato al 5,27/1000, di cui 0,92/1000 riferito a posti letto convenzionati.

Il confronto interregionale espone valori sostanzialmente in linea con il limite di legge [di poco superiore il Lazio 6,64 per mille abitanti] ove tuttavia al di sopra della media nazionale sono Liguria [5,93], Veneto [5,51], Puglia [5,41], Abruzzo [5,54]. Altra considerazione è suggerita dalla quota di mercato rispettivamente riservata al pubblico e al privato; va notato come la componente privata annoveri nel Lazio il più alto margine con 2,46 posti letto per 1000 abitanti cui corrisponde una spesa pari a 2.293 miliardi su un totale, per l'ospedaliera, di circa 6.067 miliardi.

Gli indicatori per disciplina sono poi nelle seguenti tabelle riferite a chirurgia generale, medicina generale e ortopedia.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 63/REG

ASSISTENZA OSPEDALIERA - INDICATORI DI ATTIVITA'														
CHIRURGIA GENERALE														
ANNI 1996 - 1997														
REGIONI	POSTI LETTI		Giornate Degenza GD		IOM GD/(PLx365)		RICOVERI RC ^(*)		DM GD/RC		ITO (PL x 365)-GD/RC		IR RC/PL	
	1996	1997	1996	1997	1996	1997	1996	1997	1996	1997	1996	1997	1996	1997
PIEMONTE	2.909	2.797	812.446	759.120	76,5	74,4	98.089	95.857	8,3	7,9	2,5	2,7	33,7	34,3
VALLE D' AOSTA	74	74	24.634	22.365	91,2	82,8	2.801	2.839	8,8	7,9	0,8	1,6	37,9	38,4
LOMBARDIA	6.861	6.255	1.782.205	1.714.148	71,2	75,1	226.969	222.988	7,9	7,7	3,2	2,6	33,1	35,6
PROV. BOLZANO	378	339	91.125	86.812	66,0	70,2	13.495	13.616	6,8	6,4	3,5	2,7	35,7	40,2
PROV. TRENTO	440	399	129.453	99.232	80,6	68,1	18.521	14.148	7,0	7,0	1,7	3,3	42,1	35,5
VENETO	3.455	3.105	924.343	853.914	73,3	75,3	130.929	126.914	7,1	6,7	2,6	2,2	37,9	40,9
FRIULI V.G.	1.235	1.084	276.680	218.223	61,4	55,2	33.309	28.568	8,3	7,6	5,2	6,2	27,0	26,4
LIGURIA	1.439	1.244	376.200	344.196	71,6	75,8	45.843	46.014	8,2	7,5	3,3	2,4	31,9	37,0
E. ROMAGNA	2.464	2.191	651.759	573.351	72,5	71,7	97.747	92.951	6,7	6,2	2,5	2,4	39,7	42,4
TOSCANA	3.058	2.820	796.095	730.057	71,3	70,9	114.245	108.926	7,0	6,7	2,8	2,7	37,4	38,6
UMBRIA	955	858	250.592	222.261	71,9	71,0	35.004	31.127	7,2	7,1	2,8	2,9	36,7	36,3
MARCHE	1.325	1.212	336.387	296.840	69,6	67,1	43.659	40.887	7,7	7,3	3,4	3,6	33,0	33,7
LAZIO	3.852	3.537	1.086.421	1.029.226	77,3	79,7	132.179	131.004	8,2	7,9	2,4	2,0	34,3	37,0
ABRUZZO	977	909	260.731	258.613	73,1	77,9	38.373	39.503	6,8	6,5	2,5	1,9	39,3	43,5
MOLISE	318	318	96.859	96.374	83,4	83,0	10.928	11.623	8,9	8,3	1,8	1,7	34,4	36,6
CAMPANIA	2.745	2.638	732.507	660.072	73,1	68,6	104.317	99.165	7,0	6,7	2,6	3,1	38,0	37,6
PUGLIA	2.912	2.817	730.778	689.977	68,8	67,1	107.552	107.494	6,8	6,4	3,1	3,1	36,9	38,2
BASILICATA	581	553	151.971	137.403	71,7	68,1	20.591	20.646	7,4	6,7	2,9	3,1	35,4	37,3
CALABRIA	1.502	1.285	359.610	285.832	65,6	60,9	56.824	48.231	6,3	5,9	3,3	3,8	37,8	37,5
SICILIA	3.323	3.231	818.574	833.473	67,5	70,7	126.109	133.421	6,5	6,2	3,1	2,6	38,0	41,3
SARDEGNA	1.146	1.105	275.148	261.938	65,8	64,9	37.903	38.057	7,3	6,9	3,8	3,7	33,1	34,4
ITALIA	41.949	38.771	10.964.518	10.173.427	71,6	71,9	1.495.387	1.453.979	7,3	7,0	2,9	2,7	35,6	37,5

LEGENDA: IOM = Indice occupazione media; DM = Degenza media; ITO = Indice turn over; IR = Indice rotazione

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della sanità-SCPS

(*) presenti all'1.1 più ingressi

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 64/REG

ASSISTENZA OSPEDALIERA - INDICATORI DI ATTIVITA'													
MEDICINA GENERALE													
ANNI 1996 - 1997													
REGIONI	POSTI LETTI		Giornate Degenza GD		IOM GD/(PLx365)		RICOVERI RC(*)		DM GD/RC		ITO (PL x 365)-GD/RC		IR RC / PL
	1996	1997	1996	1997	1996	1997	1996	1997	1996	1997	1996	1997	
PIEMONTE	3.995	3.682	1.207.317	1.144.964	82,8	85,2	109.399	104.749	11,0	10,9	2,3	1,9	28,4
VALLE D' AOSTA	52	54	17.265	18.264	91,0	92,7	1.793	1.791	9,6	10,2	1,0	0,8	33,2
LOMBARDIA	8.522	8.139	2.597.659	2.529.284	83,5	85,1	261.445	259.225	9,9	9,8	2,0	1,7	31,8
PROV. BOLZANO	528	529	167.346	163.480	86,8	84,7	18.392	18.502	9,1	8,8	1,4	1,6	35,0
PROV. TRENTO	620	594	189.115	161.051	83,6	74,3	16.750	15.164	11,3	10,6	2,2	3,7	25,5
VENETO	4.922	4.568	1.521.981	1.418.830	84,7	85,1	144.819	139.809	10,5	10,1	1,9	1,8	30,6
FRIULI V.G.	2.057	1.886	577.841	484.085	77,0	70,3	60.969	51.656	9,5	9,4	2,8	4,0	29,6
LIGURIA	1.802	1.714	551.487	543.101	83,8	86,8	54.517	55.111	10,1	9,9	1,9	1,5	30,3
E. ROMAGNA	5.109	4.749	1.617.458	1.435.206	86,7	82,8	167.718	155.274	9,6	9,2	1,5	1,9	32,7
TOSCANA	4.315	4.012	1.268.924	1.157.730	80,6	79,1	141.612	134.815	9,0	8,6	2,2	2,3	33,6
UMBRIA	984	898	267.238	247.342	74,4	75,5	32.065	30.602	8,3	8,1	2,9	2,6	34,1
MARCHE	1.731	1.676	553.801	508.765	87,7	83,2	54.899	51.561	10,1	9,9	1,4	2,0	30,8
LAZIO	4.668	4.348	1.448.613	1.379.179	85,0	86,9	141.754	136.858	10,2	10,1	1,8	1,5	31,5
ABRUZZO	1.161	1.090	330.969	339.551	78,1	85,3	38.024	42.762	8,7	7,9	2,4	1,4	39,2
MOLISE	361	352	124.687	120.597	94,6	93,9	13.860	13.440	9,0	9,0	0,5	0,6	38,2
CAMPANIA	2.788	2.645	866.702	793.328	85,2	82,2	113.441	112.971	7,6	7,0	1,3	1,5	42,7
PUGLIA	3.138	2.964	884.364	837.443	77,2	77,4	112.836	112.189	7,8	7,5	2,3	2,2	37,9
BASILICATA	553	519	148.314	138.871	73,5	73,3	19.666	19.614	7,5	7,1	2,7	2,6	37,8
CALABRIA	1.562	1.436	450.268	394.734	79,0	75,3	56.959	52.081	7,9	7,6	2,1	2,5	36,3
SICILIA	3.072	3.034	905.660	902.678	80,8	81,5	122.562	125.869	7,4	7,2	1,8	1,6	41,5
SARDEGNA	1.333	1.386	387.786	359.795	79,7	71,1	47.491	45.979	8,2	7,8	2,1	3,2	33,2
ITALIA	53.273	50.275	16.084.795	15.078.278	82,7	82,2	1.730.971	1.680.022	9,3	9,0	1,9	1,9	33,4

LEGENDA: IOM = Indice occupazione media; DM = Degenza media; ITO = Indice turn over; IR = Indice rotazione

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della sanità-SCPS

(*) presenti all'1.1 più ingressi

TAB 65/REG

ASSISTENZA OSPEDALIERA - INDICATORI DI ATTIVITA' ORTOPEDIA E TRAUMATOLOGIA ANNI 1996 - 1997														
REGIONI	POSTI LETTI		Giornate Degenza GD		IOM GD/(PLx365)		RICOVERI RC ^(*)		DM GD/RC		ITO (PL x 365)-GD/RC		IR RC/PL	
	1996	1997	1996	1997	1996	1997	1996	1997	1996	1997	1996	1997	1996	1997
PIEMONTE	1.892	1.882	534.619	520.815	77,4	75,8	59.089	57.903	9,0	9,0	2,6	2,9	31,2	30,8
VALLE D' AOSTA	44	44	14.751	14.491	91,8	90,2	1.540	1.582	9,6	9,2	0,9	1,0	35,0	36,0
LOMBARDIA	4.014	3.799	1.099.665	1.049.385	75,1	75,7	140.696	137.799	7,8	7,6	2,6	2,4	35,1	36,3
PROV. BOLZANO	232	296	77.116	73.895	91,1	68,4	10.874	10.755	7,1	6,9	0,7	3,2	46,9	36,3
PROV. TRENTO	161	179	42.275	46.556	71,9	71,3	7.254	8.171	5,8	5,7	2,3	2,3	45,1	45,6
VENETO	2.538	2.280	713.602	661.118	77,0	79,4	97.247	92.241	7,3	7,2	2,2	1,9	38,3	40,5
FRIULI V.G.	813	660	164.102	137.722	55,3	57,2	22.766	19.239	7,2	7,2	5,8	5,4	28,0	29,2
LIGURIA	1.066	941	282.630	267.954	72,6	78,0	33.600	32.500	8,4	8,2	3,2	2,3	31,5	34,5
E. ROMAGNA	1.897	1.763	522.256	470.255	75,4	73,1	73.093	70.598	7,1	6,7	2,3	2,5	38,5	40,0
TOSCANA	1.639	1.587	448.222	413.277	74,9	71,3	64.019	60.681	7,0	6,8	2,3	2,7	39,1	38,2
UMBRIA	314	301	82.847	74.195	72,3	67,5	13.969	12.355	5,9	6,0	2,3	2,9	44,5	41,0
MARCHE	656	666	182.221	178.460	76,1	73,4	24.479	23.814	7,4	7,5	2,3	2,7	37,3	35,8
LAZIO	1.984	1.797	577.676	545.570	79,8	83,2	65.620	65.576	8,8	8,3	2,2	1,7	33,1	36,5
ABRUZZO	646	617	190.975	186.208	81,0	82,7	29.112	29.284	6,6	6,4	1,5	1,3	45,1	47,5
MOLISE	184	176	47.608	47.969	70,9	74,7	7.549	7.409	6,3	6,5	2,6	2,2	41,0	42,1
CAMPANIA	1.505	1.437	439.720	399.805	80,0	76,2	69.956	68.210	6,3	5,9	1,6	1,8	46,5	47,5
PUGLIA	2.212	2.108	559.429	528.161	69,3	68,6	97.841	92.629	5,7	5,7	2,5	2,6	44,2	43,9
BASILICATA	280	271	74.214	72.603	72,6	73,4	12.223	11.808	6,1	6,1	2,3	2,2	43,7	43,6
CALABRIA	619	578	150.785	132.262	66,7	62,7	28.312	25.225	5,3	5,2	2,7	3,1	45,7	43,6
SICILIA	1.483	1.444	412.702	402.485	76,2	76,4	80.074	79.319	5,2	5,1	1,6	1,6	54,0	54,9
SARDEGNA	679	628	164.221	155.987	66,3	68,1	23.163	22.886	7,1	6,8	3,6	3,2	34,1	36,4
ITALIA	24.858	23.454	6.781.636	6.379.173	74,7	74,5	962.476	929.984	7,0	6,9	2,4	2,3	38,7	39,7

LEGENDA: IOM = Indice occupazione media; DM = Degenza media; ITO = Indice turn over; IR = Indice rotazione

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della sanità-SCPS

(*) presenti all'1.1 più ingressi

I suesposti dati mettono in chiaro una variabilità in gran parte dipendente anche dal tipo di disciplina considerata. Laddove, se è l'ortopedia che guida nella graduatoria di *performance* con la più bassa degenza media [6,9] e elevata rotazione di pazienti per letto [39,7], essa sconta poi, rispetto alla medicina generale, indici meno favorevoli quanto a tasso di utilizzo [IOM - indice occupazione media] e frequenza di "letti vuoti".

Il confronto interregionale per singola disciplina suggerisce alcune considerazioni. Intanto, gli indicatori relativi a degenza media e tasso di utilizzo consentono di essere valutati anche in rapporto agli interventi chirurgici effettuati. Da dire allora che è proprio quest'ultimo dato ad offrire più appropriata decodificazione agli indici di attività, se è vero che il favorevole esito di tutti gli indicatori nella chirurgia generale, qualora sia coniugato con quello relativo agli interventi chirurgici, mantiene nella lista di apprezzabile *performance* solo poche Regioni: Toscana, Emilia Romagna, Veneto, Umbria. Del resto, anche nella ortopedia sembrano reiterarsi i medesimi risultati dal momento che Regioni come Campania, Lazio, Abruzzo, con tassi di utilizzo delle strutture ospedaliere [80,0 - 83,8 - 80,1] superiori alla media nazionale [76,2] e al limite stesso normativamente fissato [75 per cento in media annua], scontano poi bassi indici per interventi chirurgici. Sono viceversa Toscana e Emilia Romagna, a primeggiare nella graduatoria formata dal più elevato numero di interventi chirurgici associati ad un apprezzabile tasso di utilizzo delle strutture e ad una degenza media che resta entro il livello medio nazionale. Lombardia, Veneto, Liguria mostrano indici elevati quanto a interventi chirurgici, legati peraltro a indici di attività non sempre del tutto positivi.

Anche per altri aspetti i confronti interregionali delle attività e prestazioni rese dagli istituti di ricovero pubblici pongono in luce una realtà meritevole di attenta considerazione; le Regioni del sud espongono nell'anno 1997 un deciso peggioramento riguardo ai risultati finanziari delle gestioni; così per Calabria, Puglia, Basilicata, Campania, Molise, Abruzzo. Da dire tuttavia che tale esito gestionale - eccezion fatta per il Molise - si coniuga altresì ad una notevole esportazione di pazienti, inoltre ad attività chirurgica inferiore alla media nazionale e infine ad indici di *performance* modesti.

Per quanto riguarda la domanda ospedaliera, aspetto da considerare è la frequenza nel ricorso alle strutture di ricovero [TS]. Il dipartimento della programmazione del Ministero

della sanità ha rilevato per il '96 10.657.481 schede di dimissione ospedaliera con un incremento del 20,8% rispetto all'anno precedente corrispondente ad un tasso di spedalizzazione di 185 ricoveri x 1000 abitanti [popolazione '96: 57.396.991] A fronte del dato 1995, quando erano 155 i ricoveri ogni 1.000 abitanti presso strutture ospedaliere pubbliche e 18,9/1.000 per ricoveri presso strutture private convenzionate [v. M. Sanità - SCPS]. Il che sta a significare un peggioramento dell'indice e una maggiore distanza dal parametro fissato a livello normativo del 160/1000.

Sopra media nazionale, per ricoveri pubblici, sono: Liguria, Veneto, Abruzzo, Umbria, Marche, Emilia Romagna, Puglia, Basilicata, Toscana, Lombardia. Per ricoveri privati: Calabria, Lazio, Campania, Abruzzo, Emilia Romagna, Lombardia.

In ordine alla mobilità le informazioni a riguardo sono da porre in relazione con quanto la Corte ha avuto modo di osservare in precedenti occasioni di referto, su un sistema di compensazione che non consente un integrale recupero dei relativi costi [v. SS.RR. Delib. 24.3.1998 n. 22]. Viene a proposito la considerazione offerta dai dati statistici riassunti nella matrice di mobilità interregionale e raccolti dal Ministero della sanità sulla cui base è il saldo fra esportazioni e importazioni di pazienti da e per altre Regioni che depongono per saldi attivi nei confronti di: Lombardia [+ 47.1011, Veneto [+ 31.272], Liguria [+ 14.760], Emilia Romagna [+ 39.934], Toscana [20.998], Umbria [11.049], Marche [+ 2.710], Lazio [+ 14.804]. Saldi passivi esprimono le altre Regioni e fra i più elevati sono quelli di Campania [- 53.042], Calabria [- 35.872], Puglia [- 13.186], Basilicata [- 18.274]; negativo anche il saldo del Piemonte [- 11.311].

Ulteriore dato afferente il lato della domanda è legato alla struttura demografica e all'indice di invecchiamento della popolazione laddove i dati statistici offrono dimostrazione di più elevato consumo di prestazioni ospedaliere e specialmente di importi tariffati [DRG] in rapporto alle classi di età. A tale riguardo la seguente tabella riporta i dati ufficiali del Ministero della sanità in relazione alla struttura demografica regionale correlata alla presenza di anziani.

TAB 66/REG

STRUTTURA PER ETÀ DELLA POPOLAZIONE ALL' 1.1.1998

REGIONI	POPOLAZIONE PER CLASSI DI ETÀ				
	0 - 14 (a)	15 - 64 (b)	65 + (c)	TOTALE (d)	% c/d (*)
PIEMONTE	505.353	2.861.091	814.068	4.180.512	19,47
VALLE D' AOSTA	14.798	82.961	21.671	119.430	18,15
LOMBARDIA	1.912.219	6.284.256	1.513.318	9.709.793	15,59
PROV. BOLZANO	77.264	310.962	69.151	457.377	15,12
PROV. TRENTO	67.702	318.072	83.146	468.920	17,73
VENETO	584.582	3.100.488	761.686	4.446.756	17,13
FRIULI V.G.	130.212	805.800	247.452	1.183.464	20,91
LIGURIA	168.487	1.050.389	390.062	1.608.938	24,24
E. ROMAGNA	426.253	2.640.211	856.650	3.923.114	21,84
TOSCANA	402.305	2.235.673	672.835	3.310.813	20,32
UMBRIA	103.254	550.132	179.148	832.534	21,52
MARCHE	177.051	950.212	302.378	1.429.641	21,15
LAZIO	731.419	3.616.310	911.800	5.259.529	17,34
ABRUZZO	181.161	842.510	231.378	1.255.049	18,44
MOLISE	50.824	213.505	63.475	327.804	19,36
CAMPANIA	1.137.499	3.868.452	742.337	5.748.288	12,91
PUGLIA	718.150	2.568.363	590.165	3.876.678	15,22
BASILICATA	102.450	401.821	110.089	614.360	17,92
CALABRIA	376.301	1.361.791	322.304	2.060.396	15,64
SICILIA	936.733	3.331.521	782.373	5.050.627	15,49
SARDEGNA	251.109	1.164.908	232.132	1.648.149	14,08
ITALIA	9.055.126	38.559.428	9.897.618	57.512.172	17,21

Fonte: Ministero della Sanità - SCPS

(*) il dato esprime la percentuale di anziani rispetto alla popolazione residente.

I suesposti dati indicano Liguria, Emilia Romagna, Umbria, Toscana, come le Regioni italiane - fra quelle a statuto ordinario - con la più elevata presenza di anziani, percentualmente pari al 24,24% [Liguria] 21,84% [Emilia Romagna], 21,52% [Umbria] 20,32 [Toscana]; sopra media nazionale [17,21%] sono altresì Marche [21,15%], Piemonte [19,47%], Molise [19,36%] Abruzzo [18,44%].

Di tale caratteristica tiene ora conto la disciplina di ripartizione del FSN; ciò non toglie che essa mantenga influenza sotto molteplici profili, non tutti adeguatamente soppesati in sede di ripartizione FSN, né facilmente eliminabili. Fra questi, figura in larga misura una evoluzione della spesa trainata da livelli di consumo più elevati e qualitativamente più complessi per la esigenza di una più accentuata e proficua integrazione fra componente sociale e componente sanitaria dei servizi offerti. Quanto poi al maggiore tiraggio sull'offerta, a conferma di quanto detto, valgano alcuni dati del Sistema Informativo M.S. riferiti a 7.540.000 schede di dimissione ospedaliera [pari all'80% dei ricoveri per acuti dell'anno '95]: il numero dei ricoveri riferiti a persone di 65 anni e oltre sono risultati pari al 35,1%, mentre tale gruppo di età rappresenta solo il 16,4% della popolazione.

Tale questione si coniuga, aggravandoli, ai problemi strutturali, e alle particolarità connesse ad una rete ospedaliera caratterizzata da un numero elevato di piccoli ospedali e ad un insufficiente numero di strutture per lungodegenza e post-acuzie; ove alla prima questione è legata una diseconomicità di carattere gestionale; alla seconda, l'inappropriatezza di ricoveri costosi e non adeguati ai bisogni assistenziali.

Su tali questioni è l'analisi che segue sul programma di ristrutturazione della rete ospedaliera di cui alla legge 67 del 1988.

7.5. L'avvio della seconda fase del programma di investimenti ex art. 20 legge 67/1988

7.5.1. Il quadro normativo e procedurale di riferimento

Il programma di investimenti ex art. 20 legge 67/1988 rappresenta per le Regioni un impegno di grande spessore, in uno scenario procedurale che coinvolge nel ruolo programmatico e di finanziamento anche gli Organi centrali [ministeri Sanità e Tesoro;

CIPE], e che si innesta in un quadro complessivo di riordino della rete ospedaliera che ha trovato ampia considerazione anche nelle manovre finanziarie degli ultimi anni, in un'ottica ispirata alla coerenza del livello dell'offerta con le generali esigenze di contenimento della spesa.

Prima di procedere ad una sia pur sintetica valutazione dei dati disponibili, è dunque opportuno ripercorrere brevemente le tappe normative che interessano tale settore di interventi, la cui realizzazione ha visto sensibilmente allungarsi i tempi inizialmente previsti ed ha via via richiesto significativi momenti di riordino procedurale.

Come è noto, l'art. 20 della legge n. 67 del 1988 aveva previsto, con un limite complessivo di spesa di 30.000 miliardi, un programma pluriennale di interventi in materia di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento del patrimonio sanitario pubblico e di realizzazione di residenze per anziani e soggetti non autosufficienti ad opera di Regioni, Province autonome, IRCCS, Policlinici a gestione diretta, Università, Istituti zooprofilattici sperimentali, da finanziarsi con operazioni di mutuo con oneri a carico dello Stato per il 95% e con il 5% a carico delle Regioni e degli altri enti richiedenti.

Solo nel 1997 si è conclusa la prima fase di tale programma straordinario di investimenti⁵ slittato sino a tale anno per la complessità procedurale, comportante ritardi anche consistenti nell'utilizzo dei finanziamenti da parte di alcune Regioni.

A tale proposito, è da ricordare che con d.l. n. 396 del 2 ottobre 1993, convertito nella legge n. 492 del 4 dicembre 1993, la gestione delle istruttorie per gli interventi previsti è stata attribuita direttamente alle Regioni, alle Università con Policlinici a gestione diretta, nonché agli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico competenti, così accentuando, anche nel campo della spesa per investimenti in materia sanitaria, un più incisivo ruolo delle Regioni, in un disegno strategico di coerente maggiore corresponsabilizzazione.

Una accelerazione dei programmi di edilizia sanitaria è stata disposta dall'art. 5 del d.l. 1° dicembre 1995 n. 509 convertito con l. n. 34 del 31 gennaio 1996, con la previsione di un termine di 180 giorni per le Regioni ai fini della predisposizione ed approvazione

⁵ Su tale importo complessivo di 30.000 mld., le effettive disponibilità per il primo triennio 1989-1991 erano pari a 9.400 mld.

dei progetti esecutivi; il successivo d.l. 17 maggio 1996 n. 280, convertito con la legge 18 luglio 1996 n. 382 ha precisato taluni criteri cui le Regioni devono ispirarsi nella ristrutturazione delle rete ospedaliera. Il provvedimento fissava al 31. agosto 1996 la scadenza definitiva per la presentazione al CIPE delle istanze per l'accesso ai finanziamenti di primo triennio, e stabiliva che gli eventuali residui derivanti dalla mancata presentazione di progetti entro tale data fossero revocati e ridestinati ad altre Regioni a titolo di anticipazione sulla seconda fase del programma⁶. Tra le nuove regole, di rilievo è la previsione dell'approvazione entro il 31 dicembre 1996 di un atto programmatico in vista di una razionalizzazione da completare entro il 1999: va segnalato che tutte le Regioni hanno deliberato in materia di riorganizzazione di rete ospedaliera entro tale termine.

La nuova disciplina è dunque orientata a collegare anche la problematica della chiusura dei piccoli ospedali presa in esame dalle finanziarie susseguitesi [legge 412/91, legge 724/94, 549/95] in un'ottica di più ampio respiro, collocandola nel disegno complessivo di una ristrutturazione della rete ospedaliera alla cui realizzazione concorre in misura decisiva la piena utilizzazione dei fondi per l'edilizia. Il nuovo sistema sottende e privilegia infatti una logica di pianificazione che, nel prendere atto dell'elevato costo di ogni giornata di degenza ospedaliera, punta con decisione per un verso alla eliminazione o riduzione dei ricoveri inappropriati, per altro verso a calibrare qualità e soddisfazione dell'utenza nel quadro di una maggiore attenzione a soluzioni alternative ai ricoveri ospedalieri.

7.5.2. Il primo triennio

Un bilancio più dettagliato del primo triennio, che, come si è detto, ha avuto inizio operativamente solo a partire dal 1994, anche per le richiamate modificazioni e integrazioni normative succedutesi nei primi anni, è contenuto nella Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni a Statuto ordinario per gli esercizi dal 1991 al 1996 [SS.RR. ref. 22/98], cui si rinvia, richiamando qui taluni dati aggregati ed aggiornati.

⁶ Con delibera CIPE del 21.3.1997 [G.U. del 7.7.1997] sono stati revocati i finanziamenti non utilizzati, ed i fondi residui [253 mld. tolto un accantonamento di 160 mld. per la rete consultoriale materno-infantile] sono stati ripartiti fra le Regioni Emilia Romagna, Toscana e Lombardia, che presentavano per alcuni progetti indici di realizzazione più elevati rispetto alle altre.

Per il primo triennio il limite complessivo di spesa pari a 10.000 miliardi si è poi ridotto a 9.400 miliardi. La situazione al 31 dicembre 1997 espone un finanziamento autorizzato dal CIPE per complessivi 9.209 miliardi⁷ [1.727 mutui], di cui 3.183 mld autorizzati al 31 dicembre 1995, 8.651,7 mld autorizzati al 31 dicembre 1996 e 9.209 mld autorizzati al 31 dicembre 1997.

Appare evidente l'incremento registratosi nel 1996 [1.175 mutui per complessivi 5.471,1 mld - circa il 60%], anche a seguito delle richiamate norme indicative del termine ultimo di presentazione dei progetti⁸: la fissazione di tale termine con la previsione di una sanzione per l'inosservanza, ha generato infatti una vera e propria impennata nel numero delle richieste di finanziamento [v. tabella 67/REG]: lo stesso andamento dei flussi di pagamento sul bilancio statale appare sintomatica⁹.

⁷ Va ricordato che 418,7 mld, di cui 363,2 autorizzati dal CIPE, sono stati assegnati agli IRCCS, Università, Istituti zooprofilattici sperimentali Policlinici a gestione diretta.

⁸ D.L. 280 del 1996 convertito con la legge 382 del 18 luglio 1996.

⁹ Sul cap. 7084 del ministero del Bilancio, ora divenuto cap. 7416 del ministero del tesoro, gravano gli oneri derivanti dai mutui contratti per l'edilizia sanitaria, ai sensi dell'art. 20 della legge 11 maggio 1988, n. 67: sui 290 mld della competenza 1997 risultano pagati 203,7 mld, con 86,3 mld di residui; sui 290 mld della competenza, dell'esercizio precedente risultano pagati 227 mld; sui 290 mld della competenza 1995 risultano pagati 241 mld. Una analoga denominazione di bilancio rivestono le somme allocate sul cap. 7855 del ministero del tesoro, recante "Oneri per capitale ed interessi a carico dello Stato per ammortamento mutui con la Bei ed altri Istituti di credito per l'esecuzione di un programma pluriennale di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico, nonché per la costruzione e ristrutturazione di reparti di ricovero per malattie infettive", con 450 mld di assegnazioni 1997, sui quali risultano pagati 402,7 mld., sui 130 mld della competenza 1995 risultano pagati 6,4 mld.; sui 300 mld della competenza 1996 risultano pagati 223,3 mld, sui 950 mld della competenza 1998 risultano pagati 938,1 mld.

TAB 67/REG

MUTUI AUTORIZZATI DAL CIPE NEL PERIODO 1991 - 1997
(Situazione al 31 dicembre 1997)

ANNI	MUTUI AUTORIZZATI DAL CIPE			
	N.	IMPORTO L/mln	DIMENSIONE MEDIA	DISTRIBUZIONE PERCENTUALE
1991	12	89.932	7.494	0.98
1992	36	356.436	9.901	3.87
1993	84	753.419	8.969	8.18
1994	123	790.849	6.430	8.59
1995	194	1.189.989	6.134	12.92
1996	1.175	5.471.104	4.656	59.41
1997	103	557.363	5.411	6.05
TOTALE (*)	1.727	9.209.092	5.332	100.00

(*) Al netto dei mutui revocati.

Va ricordato che nel 1993 si chiude una prima fase del programma con lo scioglimento del Nucleo di valutazione del Ministero della Sanità: la ripresa delle richieste di finanziamento è lenta, le Regioni devono predisporre per la valutazione e per l'approvazione dei progetti. Nel secondo semestre del 1996 la quota di finanziamenti è maggiore della somma dei tre anni precedenti, come si è detto, a fine anno il finanziamento autorizzato è superiore a 8.600 miliardi e si avvicina sensibilmente alla quota assegnata a livello nazionale.

Il rapido incremento delle richieste di finanziamento fa ritenere opportuno un approfondimento delle stesse, particolarmente nei confronti delle Regioni meridionali, che negli anni precedenti hanno dimostrato difficoltà ad avviare i loro programmi.

Dei circa 5.600 miliardi attribuiti nel corso del 1996, circa 3.000 sono stati assegnati alle Regioni del sud. Attualmente [vedasi par. 7.5.3] i programmi delle Regioni partite in ritardo presentano profili di criticità, confermate dalle numerose richieste di proroga dei termini previsti per lo sviluppo del procedimento relativo alla realizzazione delle opere.

La seguente tabella 68/REG espone con chiarezza l'andamento delle autorizzazioni per ciascuna Regione con riguardo al triennio 1995 - 1997:

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 68/REG

PROGRAMMA STRAORDINARIO DI INVESTIMENTI IN SANITA' - ART. 20 LEGGE 67/88 (situazione al 31 ottobre 1997)															(in milioni)
REGIONI	ASS. AZIONI C.I.P.E. 13.10.89 E INT. 20/92 L. 498-500/92	ASS. AZIONI IRCCS-UNIV. I.ZS C.I.P.E. 31.03.92	TOTALE ASS. INE (*)	AUT. C.I.P.E. 1993	AUT. C.I.P.E. 1994	AUT. C.I.P.E. 1995	AUT. C.I.P.E. I SEM. 96	AUT. C.I.P.E. II SEM. 96	AUT. C.I.P.E. I SEM. 97	AUT. C.I.P.E. II SEM. 97	FINANZ. REVOCATI	TOTALE FINANZ. AUT. DAL C.I.P.E.	DI CUI PER IRCCS UNIV. I.ZS	FINANZIAMENTI IN CORSO DI AUTORIZZ. DA RIASSEGNA- RE EX LEGGE 34/96	FIN. AUT. %
PIEMONTE	607.653	6.930	614.583	39.928	7.600	156.370	29.497	395.105			-(15.200)	613.300	5.647		99,8%
V.D'AOSTA	28.549		28.549	0	0	16.788	0	11.761				28.549			100,0%
LOMBARDIA	1.120.725	46.500	1.167.225	50.075	114.316	214.304	362.141	424.045				1.164.881	44.174		99,8%
P.A. BOLZANO	65.579		65.579	0	0	54.626	0	10.953				65.579			100,0%
P.A. TRENTO	71.405		71.405	12.266	0	55.624	3.035	0	480			71.405			100,0%
VENETO	559.551	10.060	569.611	148.134	106.452	134.096	51.765	125.490	6.496		-(3.325)	569.108	9.556		99,9%
FRULI	186.246	7.700	193.946	52.229	0	37.289	7.867	96.176				193.561	7.315		99,8%
LIGURIA	307.043	21.350	328.393	14.630	45.083	140.645	124.293	3.610				328.261	21.219	8	100,0%
EMILIA	579.744	16.800	596.544	142.426	65.046	195.322	171.245	21.656				595.695	15.959		99,9%
TOSCANA	516.820		516.820	257.060	141.724	71.214	46.822	0				516.820			100,0%
UMBRIA	123.010	3.880	126.890	14.250	70.737	35.697	2.090	3.684				126.458	3.684	236	99,7%
MARCHE	198.869	11.500	210.369	35.244	6.175	12.540	1.871	141.758	11.067		-(1.900)	206.755	10.925		98,3%
LAZIO	720.050	171.412	891.462	121.325	6.175	0	10.925	550.800	173.744	2.954		859.748	139.698		96,4%
ABRUZZO	265.277	5.360	270.637	7.967	77.509	0	22.307	33.354	129.033			270.170	5.092		99,8%
MOLISE	93.653		93.653	0	51.965	13.300	17.575	8.360				91.200			97,4%
CAMPANIA	1.018.682	45.750	1.064.432	48.070	52.723	0	0	1.054.995			-(48.070)	1.054.995	36.385	72	99,1%
PUGLIA	729.607	22.060	751.667	15.200	7.951	27.927	18.525	663.354				749.802	20.957	762	99,8%
BASILICATA	133.467		133.467	0	0	0	0	97.589				133.467			100,0%
CALABRIA	384.334		384.334	0	0	24.247	47.280	312.806				384.333			100,0%
SICILIA	961.074	43.188	1.004.262	303.780	45.942	0	75.905	209.301			5.985	640.913	36.678	356.839	63,8%
SARDEGNA	309.962	6.210	316.172	0	0	0	0	315.861				315.861	5.899		99,9%
Residui IRCCS- POL-I.ZS-ISS			0									0		55.510	
TOTALE	8.981.300	418.700	9.400.000	1.261.584	793.223	1.189.989	993.143	4.480.658	320.820	8.939	-(68.495)	8.980.861	363.188	103.790	95,5%

FONTE: Ministero della sanità - Dipartimento della programmazione

(*) Tali importi rappresentano il 95% dell'intero programma; il restante 5% deve essere a carico delle regioni

I dati recati nella precedente tabella consentono una prima valutazione in ordine al grado di efficienza dimostrato dalle Regioni nella programmazione degli interventi e nella acquisizione delle risorse per l'attuazione dei medesimi.

Con riguardo al periodo 1993 - 1997 si conferma quanto già riferito in ordine alla percentuale annuale di avanzamento delle richieste da parte delle singole Regioni; con riguardo a quelle a statuto ordinario Toscana, Emilia Romagna, Liguria e Umbria ottengono autorizzazioni dal CIPE congruamente scaglionate negli anni '93, '94, '95, e primo semestre 1996. Viceversa, Campania, Puglia, Calabria, Basilicata, ma pure Lazio e Marche concentrano quasi il totale delle autorizzazioni a partire dal secondo semestre 1996. In particolare meritano segnalazione i casi di Campania, Lazio e Puglia. La prima, a fronte di una quota assegnata per 1.064 miliardi a tutto il 1° semestre 1996 ottiene autorizzazioni dal CIPE per soli 48 miliardi; il Lazio alla medesima data espone autorizzazioni CIPE per solo il 14,7% di quanto assegnato [132 mld/891 mld]; la Puglia alla stessa data a fronte di assegnazioni per 752 miliardi se ne vede autorizzati 86 [11,45%]¹⁰.

Per quanto riguarda la distribuzione delle risorse per linee di intervento nel rapporto tra mutui autorizzati e quote di assegnazione previste, la tabella successiva mostra che il settore prevalente è quello ospedaliero [65,5% a fronte del 55,5% del PNSS], seguito dalle Residenze Sanitarie Assistenziali [19,5% a fronte del 25% del PNSS 25%], dai servizi territoriali [6,3% a fronte del 8,9% del PNSS], dalla prevenzione collettiva [1,14% a fronte del 3% PNSS]. E' quindi da registrare uno scarto tra le previsioni programmatiche e le assegnazioni concretamente disposte in relazione ai progetti presentati a favore del sistema ospedaliero, rispetto a quello delle RSA e degli altri settori. Peraltro non va dimenticato che la realizzazione di RSA è da inquadrare nell'ambito di una rete integrata di servizi valevoli a migliorare la fruibilità delle attività da parte dei cittadini anziani e/o disabili, fenomeno questo particolarmente evidenziato in talune Regioni a più elevata composizione di popolazione anziana [vedasi, ad es., Relazione del Collegio regionale della Liguria - delibera n. 3/98].

¹⁰ Vedasi citato referto n. 22/1998.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 69/REG

CONFRONTO PER LINEE DI INTERVENTO DELLE QUOTE DI ASSEGNAZIONE PREVISTE DAL PNSS E DEI MUTUI AUTORIZZATI DAL CIPE	
FINANZIAMENTI AUTORIZZATI PER CATEGORIE DI INTERVENTI	
(Situazione al 31.12.1997)	
(valori percentuali)	

REGIONI	PREVENZIONE COLLETTIVA		SERVIZI TERRITORIALI		RESIDENZE SANITARIE ASSISTENZIALI		OSPEDALI		SERVIZI GENERALI		PROGRAMMA DI RILIEVO NAZIONALE	
	PNSS	MUTUI	PNSS	MUTUI	PNSS	MUTUI	PNSS	MUTUI	PNSS	MUTUI	PNSS	MUTUI
PIEMONTE	2,80	0,61	3,12	1,30	38,91	40,02	52,08	56,67	3,09	0,00	0,00	1,40
VALLE D'AOSTA	2,52	0,00	9,47	18,90	9,47	0,00	55,82	37,38	22,72	43,72	0,00	0,00
LOMBARDIA	1,44	0,82	3,18	1,48	38,49	33,05	56,90	60,02	0,00	0,99	0,00	3,64
PROV. BOLZANO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00	83,30	0,00	16,70	0,00	0,00
PROV. TRENTO	0,00	0,00	13,68	12,52	23,15	26,62	61,84	58,87	1,33	2,00	0,00	0,00
VENETO	2,16	1,90	1,18	0,19	31,31	31,44	49,35	55,99	11,93	5,27	4,07	5,22
FRUOLI V.G.	2,79	0,00	1,95	0,83	13,94	14,31	73,87	80,49	7,44	0,59	0,00	3,78
LIGURIA	2,55	0,00	3,20	0,91	29,43	23,94	64,82	69,55	0,00	0,00	0,00	5,61
E. ROMAGNA	5,23	3,09	8,62	7,48	36,71	32,73	49,09	53,45	0,34	0,74	0,00	2,51
Totale Nord	2,49	1,19	3,85	2,51	33,59	31,17	56,23	59,84	3,19	1,95	0,65	3,34
TOSCANA	3,81	3,64	2,18	0,00	29,15	29,17	64,86	67,19	0,00	0,00	0,00	0,00
UMBRIA	4,18	0,00	0,00	0,00	19,02	0,00	59,49	90,18	17,31	6,91	0,00	2,91
MARCHE	3,76	2,20	7,07	3,30	28,60	17,19	60,34	72,10	0,23	0,00	0,00	5,21
LAZIO	3,12	0,00	9,94	6,32	19,20	2,70	61,38	74,73	6,36	0,00	0,00	16,25
Totale Centro	3,47	1,54	6,58	3,31	23,35	13,52	62,20	72,82	4,38	0,47	0,00	8,34
ABRUZZO	3,12	2,43	26,42	21,89	22,22	18,64	46,87	53,75	1,36	1,41	0,00	1,88
MOLISE	1,11	0,00	11,73	4,90	10,99	0,52	73,83	94,58	2,35	0,00	0,00	0,00
CAMPANIA	4,33	0,21	10,50	12,53	17,79	9,32	53,87	73,52	11,19	0,98	2,32	3,45
PUGLIA	3,18	0,00	22,58	13,01	14,35	15,25	44,17	59,28	14,30	9,67	1,41	2,80
BASILICATA	2,37	3,79	7,46	9,74	15,21	0,00	70,03	80,27	4,60	5,96	0,33	0,24
CALABRIA	3,24	2,47	4,19	6,06	19,07	22,21	20,93	39,84	45,70	23,55	6,88	5,88
SICILIA	2,72	0,00	17,02	8,68	20,53	5,76	57,86	79,84	1,88	0,00	0,00	5,72
SARDEGNA	2,33	2,94	12,33	11,98	21,10	0,93	64,24	75,25	0,00	7,03	0,00	1,87
Totale Sud	3,20	0,89	14,71	11,62	18,01	10,68	51,53	67,60	10,98	5,69	1,58	3,51
TOTALE NAZIONALE	2,98	1,14	8,93	6,27	25,03	19,52	55,46	65,52	6,68	3,13	0,91	4,41

Fonte: Ministero della Sanità - SCPS

In questo ambito pianificatorio si iscrive la sollecitazione ad un più deciso ed elevato livello di integrazione tra i servizi sanitari e tra questi e i servizi socio-assistenziali, tema, questo, com'è noto ripreso anche nella recente legge-delega n. 419/1998.

L'originario obiettivo individuato dall'art. 20 della legge n. 67 - del resto confermato nei successivi provvedimenti legislativi - era quello di introdurre una rete di servizi per garantire "assistenza prolungata" [*long care term*] alla popolazione anziana e ai soggetti non autosufficienti. Rispetto alla previsione programmatica di 140 mila posti letto in RSA, il primo triennio ne ha finanziati 27.519, di cui 24.141 per anziani e 3.378 per disabili.

Come si è già riferito nella scorsa relazione in ordine alle Residenze sanitarie assistenziali destinate alla popolazione anziana si è riscontrato che la ripartizione delle autorizzazioni CIPE concentra più del 50% degli interventi in cinque Regioni: Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Toscana. Fra le Regioni a statuto ordinario, si collocano al di sopra del suindicato valore soglia: Piemonte [37%], Toscana [33%], Emilia Romagna [30%], Lombardia [29%], Veneto [26%]. Finanziamenti inferiori e particolarmente bassi sono quelli di Lazio [2,6%] e Molise [0,5%]. Con riferimento alla popolazione anziana [età > 65] la dotazione regionale mostra allora un valore nazionale pari a 2,5 posti letto per 1000 abitanti, a confronto del quale migliore è la *performance* di Veneto [7,2], Piemonte [4,1] Emilia Romagna e Calabria [3,5]. Viceversa si discosta negativamente dall'indicato parametro specialmente il Lazio con solo 0,4 posti letto per 1.000 anziani.

Con riferimento alle RSA per disabili risulta un quadro complessivamente omogeneo rispetto a quanto già riscontrato a proposito delle RSA per anziani. Invero, con riguardo al valore soglia del 3,96% [art. 4, 1° comma, legge n.492/1993] Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia Romagna, Marche sono sopra l'obiettivo, molto al disotto restano anche la Campania [0,71%] e la Puglia [0,58%].

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 70/REG

PROGRAMMA STRAORDINARIO DI INVESTIMENTI IN SANITA' - ART. 20 LEGGE 67/88 RESIDENZE SANITARIE ASSISTENZIALI PER ANZIANI									
(in milioni)									
REGIONI	Numero di R.S.A. finanziate	Finanziamenti autorizzati per R.S.A.		Finanziamenti previsti per R.S.A. Del. CIPE 3/8/97 (*)		Finanziamenti complessivi autorizzati		(a)/(c) %	(a)/(b) %
		(a)	(b)	(b)	(c)	(c)	(c)		
PIEMONTE	60	226.480	264.200	2.600	613.300	36,93	85,72	3.347	819.705
VALLE D' AOSTA					28.549	0,00	0,00	-	21.008
LOMBARDIA	62	342.863	442.710		1.164.881	29,43	77,45	5.166	1.451.470
PROV. BOLZANO					65.579	0,00	0,00	-	65.653
PROV. TRENTO	2	18.525	21.300		70.925	26,12	86,97	180	80.547
VENETO	77	145.198	178.971		562.792	25,80	81,13	5.364	745.915
FRIULI V.G.	3	19.637	28.200		193.561	10,15	69,63	220	243.397
LIGURIA	12	52.743	73.200		328.261	16,07	72,05	624	385.779
EMILIA ROMAGNA	56	180.969	207.402		595.695	30,38	87,26	2.689	834.799
TOSCANA	41	170.317	174.452		516.820	32,95	97,63	1.883	739.649
UMBRIA			20.844		126.458	0,00	0,00	-	173.748
MARCHE	13	27.587	66.344		209.613	13,16	41,58	429	292.167
LAZIO	4	20.230	184.324		771.593	2,62	10,98	212	824.292
ABRUZZO	12	47.029	56.230		270.170	17,41	83,64	418	233.315
MOLISE	1	475	19.654		91.200	0,52	2,42	-	62.916
CAMPANIA	22	90.825	180.000		1.054.995	8,61	50,46	924	715.662
PUGLIA	22	109.973	126.868		749.802	14,67	86,68	1.303	562.536
BASILICATA			23.381		133.467	0,00	0,00	-	98.051
CALABRIA	18	69.913	73.800		384.333	18,19	94,73	1.080	308.020
SICILIA	6	30.908	169.600		634.928	4,87	18,22	302	756.014
SARDEGNA	1	2.945	51.800		315.861	0,93	5,69	-	229.890
TOTALE	412	1.556.617	2.365.880		8.882.783	17,52	65,79	24.141	9.644.533
TOTALE AL NETTO REGIONI STAT. SPEC. E PROV. AUT.	400	1.484.602	2.097.380		7.573.380	-24,54	-114,72	23.659	8.491.421

Fonte: Ministero della Sanità - SCPS

NOTA: i dati sono riportati con riferimento al 21/3/1997

(*) comprensivi degli autofinanziamenti

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 71/REG

PROGRAMMA STRAORDINARIO DI INVESTIMENTI IN SANITA' - ART. 20 LEGGE 67/88 RESIDENZE SANITARIE ASSISTENZIALI PER DISABILI							
(in milioni)							
REGIONI	Numero di R.S.A. finanziate	Finanziamenti autorizzati per R.S.A. (a)	Finanziamenti previsti per R.S.A. Del. CIPE 3/8/97 (*) (b)	Finanziamenti complessivi autorizzati (c)	(a)/(c) %	(a)/(b) %	Numero posti letto
PIEMONTE	11	20.140	42.200	613.300	3,28	47,73	266
VALLE D' AOSTA			400	28.549			
LOMBARDIA	15	58.196	74.633	1.164.881	5,00	77,98	1.059
PROV. BOLZANO				65.579			
PROV. TRENTO			4.790	70.925			
VENETO	17	28.054	36.605	562.792	4,98	76,64	605
FRIULI V.G.	2	8.057	8.250	193.561	4,16	97,66	80
LIGURIA	4	25.135	27.100	328.261	7,66	92,75	312
EMILIA ROMAGNA	20	28.779	28.804	595.695	4,83	99,91	425
TOSCANA	4	12.216	26.189	516.820	2,36	46,65	104
UMBRIA			6.541	126.458			
MARCHE	2	8.476	9.500	209.613	4,04	89,22	60
LAZIO			35.800	771.593			
ABRUZZO	1	3.325	9.200	270.170	1,23	36,14	60
MOLISE			3.305	91.200			
CAMPANIA	3	7.496	42.000	1.054.995	0,71	17,85	66
PUGLIA	1	4.345		749.802	0,58		40
BASILICATA			4.320	133.467			
CALABRIA	17	12.541	14.550	384.333	3,26	86,19	301
SICILIA			49.370	634.928			
SARDEGNA			20.800	315.861			
TOTALE	97	216.768	444.357	8.882.783	2,44	48,78	3.378
TOTALE AL NETTO REGIONI STAT. SPEC. E PROV. AUT.	95	208.703	360.747	7.573.380	-1,72	-48,88	3.378

Fonte: Ministero della Sanità - SCPS

NOTA: i dati sono riportati con riferimento al 21/3/1997

Di rilievo essenziale nel valutare la complessiva situazione relativa allo stato di avanzamento dei progetti finanziati a valere sul primo triennio, sono la funzione di monitoraggio svolta sia dal Ministero della sanità e dall'Unità di verifica degli investimenti pubblici presso il Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione.

Dalle elaborazioni sviluppate da tale Unità ed aggiornate al 30 giugno 1998 [vedasi tabella 72/REG] emergono dati sensibilmente disomogenei in relazione agli importi spesi con riguardo all'avanzamento dei progetti [20,8% percentuale risultante dal 27,8 del nord, 29,2 del centro e 7,2% del sud] ed all'impiego dei mutui [media nazionale del 22,9% con 32,4% nelle Regioni del centro-nord e 8,4% nel sud, con minimi dello 0% in Campania e Sardegna]. Elevate sono le percentuali, tra le Regioni a statuto ordinario della Toscana [65,2%] dell'Emilia Romagna [50,7%], del Veneto [45,3%], dell'Umbria [37,8%]. Al sud si segnalano il Molise [26,4%], la Sicilia [24,2%], mentre l'Abruzzo si colloca al 16,4%, la Basilicata al 14%, la Puglia al 7,2%, la Calabria al 2,6%.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 72/REG

STATO DI AVANZAMENTO DEI PROGETTI FINANZIATI A VALERE SUL 1° TRIENNIO ED IMPIEGO DEI RELATIVI MUTUI

(in milioni)

REGIONI	N. MUTUI	MUTUI AUTORIZZATI DAL CIPE	SITUAZIONE AL 31.12.1997				SITUAZIONE AL 30.04.1998				SITUAZIONE AL 30.06.1998			
			AVANZAMENTO PROGETTI		IMPIEGO MUTUI		AVANZAMENTO PROGETTI		IMPIEGO MUTUI		AVANZAMENTO PROGETTI		IMPIEGO MUTUI	
			COSTI TRIENNIO (%)	IMPORTI SPESI	% SU MUTUI	IMPORTI SPESI	COSTI TRIENNIO (%)	IMPORTI SPESI	% SU MUTUI	IMPORTI SPESI	COSTI TRIENNIO (%)	IMPORTI SPESI	% SU MUTUI	IMPORTI SPESI
PIEMONTE	114	616.279	847.974	136.863	16,14	112.396	848.628	147.716	17,41	123.249	848.628	148.021	17,44	123.534
VALLE D'AOSTA	8	28.549	36.271	21.840	60,21	12.322	36.271	21.840	60,21	12.322	36.271	21.840	60,21	12.322
LOMBARDIA	165	1.213.331	1.577.925	218.352	13,84	203.910	1.585.034	276.041	17,42	250.608	1.589.676	276.433	17,39	250.198
PROV. BOLZANO	4	65.579	106.687	80.664	75,61	54.626	106.687	80.664	75,61	54.626	106.687	84.179	78,90	58.141
PROV. TRENTO	20	71.405	117.255	57.618	49,14	48.919	117.255	58.835	50,18	50.597	117.255	58.835	50,18	50.597
VERNETO	147	569.108	803.709	308.519	38,39	251.356	805.472	316.636	39,31	257.974	811.117	322.964	39,82	258.187
FRUII V.G.	17	193.561	225.812	42.759	18,94	41.511	225.812	43.181	19,12	41.933	225.812	46.031	20,38	44.783
LIGURIA	46	325.283	396.448	92.659	23,37	86.847	396.448	93.020	23,46	87.308	396.448	93.020	23,46	87.308
E. ROMAGNA	136	634.724	879.535	319.463	36,32	290.974	882.915	352.780	39,96	322.096	882.915	352.780	39,96	322.096
Totale Nord	657	3.712.819	4.991.616	1.278.737	25,62	1.102.861	5.004.523	1.390.713	27,79	1.200.713	5.051.146	1.404.103	27,80	1.207.186
TOSCANA	86	654.570	828.790	470.034	56,71	426.804	828.790	470.034	56,71	426.804	828.790	470.034	56,71	426.804
UMBRIA	21	126.458	186.834	54.648	29,25	47.806	186.834	54.648	29,25	47.806	186.834	54.648	29,25	47.806
MARCHE	70	209.755	249.653	11.680	4,68	10.622	249.653	11.680	4,68	10.622	249.653	13.965	5,59	13.134
LAZIO	75	859.748	979.901	112.053	11,44	105.293	979.901	112.053	11,44	105.293	989.703	119.709	12,10	112.949
Totale Centro	252	1.850.531	2.245.178	648.415	28,88	590.525	2.245.178	648.415	28,88	590.525	2.255.231	658.356	29,19	600.693
ABRUZZO	89	270.170	289.852	11.997	4,14	7.854	289.852	11.997	4,14	7.854	294.433	14.329	15,06	14.329
MOLISE	13	91.200	96.033	13.207	13,75	13.182	96.033	13.207	13,75	13.182	96.033	14.147	14,72	14.147
CAMPANIA	190	1.054.995	1.247.820	0	0,00	0	1.247.820	0	0,00	0	1.247.820	0	0,00	0
PUGLIA	168	749.802	817.245	24.517	3,00	24.517	817.245	24.517	3,00	24.517	817.445	24.517	3,00	24.517
BASILICATA	44	133.467	200.048	17.135	8,57	16.035	200.048	17.135	8,57	16.035	200.048	19.866	9,93	18.766
CALABRIA	144	384.334	412.522	3.425	0,83	3.425	412.522	3.425	0,83	3.425	412.522	10.001	2,42	10.001
SICILIA	41	640.913	701.603	147.851	21,07	135.732	701.603	147.851	21,07	135.732	704.605	167.471	23,77	155.352
SARDEGNA	129	315.861	336.457	0	0,00	0	336.457	0	0,00	0	336.457	0	0,00	0
Totale Sud	818	3.640.742	4.101.580	218.132	5,32	200.745	4.109.363	320.248	7,79	307.004	4.109.363	320.248	7,79	307.004
TOTALE NAZIONALE	1.727	9.209.092	11.334.574	2.145.284	18,92	1.894.131	11.359.064	2.359.376	20,77	2.098.242	11.415.740	2.582.707	20,87	2.514.883

Fonte: Ministero della Sanità - SCPS

(*) Finanziamenti con mutui ex art. 20 e con autofinanziamento (5%) ed altre risorse delle regioni e degli enti locali. La differenza di costi di progetto l'anno, rilevabile nel totale e negli importi di alcune regioni, è imputabile a modifiche a seguito di perizie di varianti adottate dopo il 31.12.97

7.5.3. L'avvio della seconda fase del programma straordinario

In tale scenario ha preso dunque avvio la seconda fase del programma straordinario ai fini del completamento delle iniziative avviate dalle Regioni per la riqualificazione e l'ammodernamento strutturale e tecnologico, che vede il susseguirsi di scansioni programmatiche a livello centrale, cui corrisponde, sulla base dei primi dati, una positiva, seppure non uniforme, ripresa della capacità progettuale a livello regionale.

Con la deliberazione CIPE 21 marzo 1997, con la quale si è tra l'altro disposta la revoca e la conseguente riassegnazione di talune risorse¹¹, è stato approvato il documento di avvio della seconda fase, con le indicazioni delle linee-guida per la piena attuazione del Programma, prevedendo la predisposizione di un programma nazionale quadro relativo al completamento del piano decennale di investimenti a concorrenza dei 30.000 mld previsti dalla legge e di un programma specifico per l'utilizzo delle risorse [670 mld nel 1998 e 1830 nel 1999] resi disponibili in base all'art. 1bis del d.l. n. 630/1996 convertito con l. n.21/1997¹².

A tale provvedimento è seguita una nota di indirizzo del 16 giugno 1997 del Ministero della sanità, che ha indicato alle Regioni e agli altri enti interessati obiettivi, modalità e tempi da rispettare. Con riguardo agli obiettivi ed alle esigenze di riorganizzazione del servizio sanitario e razionalizzazione della spesa, sono state puntualizzate le linee strategiche in tema di strutture ospedaliere, per anziani e territoriali, con riferimento particolare alle opere da completare ed alla esigenza di specificare le ragioni delle scelte circa la convenienza alla prosecuzione o all'abbandono dell'opera.

¹¹ V. nota n. 2.

¹² Va ricordato che per assicurare una continuità di flussi finanziari con la seconda fase del programma, la l. n. 21/1997 sul finanziamento dei disavanzi delle Aziende Sanitarie ha autorizzato quote in annualità per gli anni 1997 e 1998 per la contrazione dei mutui ex art. 20 in anticipazione sul secondo triennio finanziario. Sotto tale profilo, va segnalato, come emerge espressamente dalla Relazione del Collegio regionale per la Toscana, uno scarto temporale di almeno sei mesi dal momento dell'autorizzazione da parte del CIPE ed il conseguente ricorso ad anticipazioni della regione utilizzando risorse proprie e diverse [i fondi di bilancio destinati al mantenimento strutturale e strumentale del patrimonio, il fondo sanitario in conto capitale del 1997] dirette a scongiurare il rischio che l'esaurimento delle disponibilità di cassa dovuto al ritardo nel passaggio alla seconda fase del programma nazionale determinasse l'interruzione dei finanziamenti e la chiusura dei cantieri per gli interventi destinati a realizzarsi su un orizzonte temporale più ampio del triennio e già molto avanzati. Analoghe condizioni si registrano anche in Lombardia ed Emilia Romagna.

Le indicazioni su riportate sono state precisate e concretizzate con diverse ulteriori delibere adottate dal CIPE nella stessa data del 6 maggio 1998, in base alle quali registra un ulteriore decisivo impulso il processo di attuazione e di completamento del programma. Sono stati confermati gli obiettivi iniziali, indicando per le strutture ospedaliere il riequilibrio territoriale ed il completamento della rete dei presidi poliambulatoriali, extraspedalieri ed ospedalieri diurni; per le strutture territoriali, la realizzazione di distretti, consultori, centri riabilitativi e di prevenzione; per gli anziani la realizzazione di 140.000 posti letto in strutture residenziali per anziani e soggetti non autosufficienti. E' da segnalare il richiamo alla necessaria coerenza dei programmi regionali di completamento del programma decennale con la programmazione sanitaria regionale e con il programma di ristrutturazione della rete ospedaliera, cui sopra si è accennato.

E' stato approvato il quadro programmatico generale [Programma nazionale quadro] relativo al completamento del programma, con la ripartizione alle Regioni ed alle Province autonome della somma risultante dalla differenza tra la quota complessiva e quanto effettivamente assegnato nel primo triennio, per un ammontare complessivo di 20.600 miliardi, con una riserva di 1.226,811 miliardi destinata agli enti diversi dalle Regioni [enti di cui all'art.4, comma 15 della l. n.412/1991: si tratta degli IRCCS, Policlinici, Università, Istituti zooprofilattici sperimentali].

Quanto al programma specifico sono state previste, al fine di scongiurare la sospensione dell'attività in corso e dei cantieri, risorse destinate ad interventi per opere complete o da completare, dotate di progetti esecutivi o preliminari, nonché di interventi considerati prioritari per le esigenze di maggiore funzionalità del complesso delle strutture regionali e provinciali, richiedendo adeguata certificazione circa l'utilizzo delle risorse finalizzate ad un programma rivolto alla sicurezza delle strutture.

Nella medesima data [6 maggio 1998] il CIPE ha deliberato l'utilizzo delle somme [165,908 mld] riservate dalla legge n. 34/96 al settore materno infantile con particolare riferimento al completamento della rete consultoriale.

TAB 73/REG

**ART. 20 LEGGE 67/1988 - PROGRAMMA PLURIENNALE DI
INVESTIMENTI IN SANITÀ RELATIVO AL 2° E 3° TRIENNIO**
(in milioni)

REGIONI, PROVINCE AUTONOME, ENTI	QUOTE DA ASSEGNARE
Piemonte	1.313.314
Valle d'aosta	61.701
Lombardia	2.325.592
P.A. Bolzano	141.734
P.A. Trento	154.325
Veneto	1.209.347
Friuli Venezia Giulia	402.530
Liguria	656.612
Emilia Romagna	1.188.972
Toscana	963.208
Umbria	272.501
Marche	438.240
Lazio	1.540.446
Abruzzo	552.007
Molise	202.983
Campania	2.169.761
Puglia	1.577.653
Basilicata	275.907
Calabria	822.771
Sicilia	2.433.669
Sardegna	669.916
I.R.C.C.S., I.Z.S., Policlinici Universitari, I.S.S.	1.226.811
TOTALE	20.600.000

FONTE: delibera CIPE

Il programma specifico approvato prevede un ammontare complessivo di 2.500 miliardi, di cui 1.477 da destinare al completamento di opere iniziate nel primo triennio, interventi considerati prioritari per le esigenze di maggiore funzionalità del complesso delle strutture sanitarie, regionali, provinciali e degli enti, nonché opere urgenti da realizzare nelle Regioni Umbria e Marche, colpite dal sisma, e pertanto già autorizzate in deroga alle ordinarie procedure; una ulteriore componente [793 mld] è stata destinata ad interventi necessari per adeguare le strutture e le tecnologie sanitarie alla normativa vigente in materia di sicurezza ed agli interventi di cui all'art. 32, comma 4, l. n. 449/1997. Una

residua somma di 129,996 miliardi risulta infine accantonata e da assegnare agli enti di cui all'art. 4, comma 15 della l. 412/1991 [IRCCS, Policlinici, Università, Istituti zooprofilattici sperimentali]. Nella stessa data è stata disposta l'assegnazione e di quote residue del programma di interventi urgenti per la lotta all'AIDS, di cui alla legge n. 135/1990.

Della indicata quota complessiva di 2.500 mld si registrano al 19 febbraio 1999 autorizzazioni pari a 1.001,6 miliardi [40%] [v. tabella 74/REG]. Sensibile è lo scarto tra le Regioni del centro-nord, che assorbono il 53% delle risorse ad esse assegnate, con punte del 100% in Toscana e del 95% in Emilia e le Regioni dell'Obiettivo 1 [Molise, Campania, Puglia, Calabria, Basilicata, Sicilia, Sardegna] che si attestano su di una percentuale del 17% [dato risultante peraltro dal 54% attribuito alla Sicilia e dalla carenza di autorizzazioni per le altre Regioni]. E' comunque da sottolineare, al di là di quanto già formalizzato dal CIPE, una intensa attività istruttoria al momento segnalata presso gli uffici di supporto al Comitato ed il Ministero della sanità, indicativa di un momento di positiva attenzione al tema e che merita pertanto una prima valutazione.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB. 74/REG

PROGRAMMA SPECIFICO ART. 20 LEGGE N. 67/1988 (II FASE) FINANZIAMENTI ANNI 1988/1989									
(in miliardi)									
REGIONI	COMPLEMENTI	SICUREZZA	ASSEGNAZIONE COMPLESSIVA (a)	DELIBERE CIPE					Totale autorizzazioni (b)
				06/05/98	11/11/98	22/12/98	22/01/99	19/02/99	
PIEMONTE	125.988	28.360	154.348	6,2%					0
VALLE D'AOSTA	0	8.785	8.785	0,4%					0
LOMBARDIA	0	251.000	251.000	10,0%		129.365			129.365
PROV. BOLZANO	0	24.920	24.920	1,0%					0
PROV. TRENTO	52.250	3.672	55.922	2,2%	52.250				52.250
VENETO	96.135	84.450	180.585	7,2%		9.025			9.025
FRIULI V.G.	0	51.000	51.000	2,0%					0
LIGURIA	24.130	30.357	54.487	2,2%			13.870	15.618	29.488
E. ROMAGNA	260.019	24.279	284.298	11,4%	108.380		91.789		271.419
TOSCANA	257.579	31.125	288.704	11,5%	257.579	31.125			288.704
UMBRIA	197.983	0	197.983	7,9%	85.924		10.213		96.137
MARCHE	69.013	16.864	85.877	3,4%	7.375				7.375
LAZIO	36.100	41.000	77.100	3,1%				24.745	24.745
Regioni Centro-Nord	1.119.197	595.812	1.715.009	68,6%	336.204	277.679	138.390	142.365	908.508
ABRUZZO	115.310	13.641	128.951	5,2%					0
MOLISE	0	24.079	24.079	1,0%					0
CAMPANIA	0	20.000	20.000	0,8%					0
PUGLIA	24.700	55.000	79.700	3,2%					0
BASILICATA	0	34.315	34.315	1,4%					0
CALABRIA	39.188	12.073	51.261	2,1%					0
SICILIA	157.134	16.800	173.934	7,0%	93.100				93.100
SARDEGNA	0	21.375	21.375	0,9%					0
Regioni Obiettivo 1	336.332	197.283	533.615	21,3%	93.100				93.100
TOTALE REGIONI	1.455.529	793.095	2.248.624	89,9%	429.304	277.679	138.390	142.365	1.001.608
IRCCS (S. Andrea, de Bellis, IS)	121.380	0	121.380	4,9%					0
Riserva IRCCS-IZS-Policlinici			129.996	5,2%					0
TOTALE	1.576.909	793.095	2.500.000	100,0%	429.304	277.679	138.390	142.365	1.001.608

Fonte: Ministero della Sanità - Dipartimento della programmazione

(*) Finanziamenti con mutui ex art. 20 e con autofinanziamento (5%) ed altre risorse delle regioni e degli enti locali. La differenza di costi di progetto I triennio, rilevabile nel totale e negli importi di alcune regioni, è imputabile a modifiche a seguito di perizie di varianti adottate dopo il 31.12.97

Quanto agli interventi necessari per il completamento di opere iniziate nel primo triennio, si segnala, sulla base dei primi dati in corso di elaborazione, come dalla successiva tabella 75/REG, che dei 1.476,9 programmati al 21 luglio 1998, risultano richiesti al 21 gennaio 1999 1.421,6 mld, con uno scostamento pari a 155,3 mld [10%]. Della quota complessiva, 1.234,5 mld risultano programmati per le Regioni del centro-nord, con un ammontare di richieste pari a 1120,6 mld ed uno scostamento del 9%. Per le Regioni dell'Obiettivo 1 [Molise, Campania, Puglia, Calabria, Basilicata, Sicilia, Sardegna] risultano integralmente richiesti i 221 mld programmati, mentre più sensibile è lo scarto per gli altri enti: IRCCS, Policlinici, Università, Istituti zooprofilattici sperimentali [34%]

La capacità progettuale, che appare complessivamente più alta nelle Regioni del centro-nord, con 47 progetti programmati, di cui 44 effettivamente presentati, risulta meno evidente per le Regioni dell'Obiettivo 1, per le quali peraltro i cinque i progetti programmati sono stati tutti effettivamente presentati.

Con riguardo alle Regioni a statuto ordinario, si segnalano il Veneto con 11 progetti programmati, di cui 9 effettivamente presentati, l'Emilia Romagna, [9], l'Umbria [8], la Liguria [6], la Toscana [5]; per tali Regioni tutti progetti programmati risultano presentati. Per il Lazio non risulta invece presentato l'unico progetto programmato, per il quale è stata richiesta una proroga di 60 giorni. Risultano, nel complesso, richieste di proroghe a 60 giorni per 43,9 mld e per oltre 90 giorni, per 69,9 mld.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 75/REG

PROGRAMMA INVESTIMENTI ART. 20 LEGGE N. 67/1988 QUOTA COMPLETAMENTI 1998	
(in milioni)	

REGIONI	IMPORTI			PROGETTI				RICHIESTA PROROGHE				Previsioni/parco progetti	
	Programmi al 31/07/98 (a)	Richiedi al 31/07/98 (b)	Scostamento (b)	%	Programmi (c)	Prescritti (d)	Scostamento (d)	a 60 giorni		oltre 90 giorni		Importo	Progetti
								Importo	Progetti	Importo	Progetti		
PIEMONTE (1)	125.988	125.988	0	0%	4	4	0	-	0	-	0	-	0
VALLE D'AOSTA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
LOMBARDIA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PROV. BOLZANO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PROV. TRENTO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
VENETO (2)	52.250	52.250	0	0%	1	1	0	-	0	-	0	-	0
FRIULI V.G.	96.135	88.250	7.885	8%	11	9	2	7.885	2	-	0	-	0
LIGURIA (3)	24.130	23.180	950	4%	6	6	0	-	0	950	0	-	0
B. ROMAGNA	260.019	260.019	0	0%	9	9	0	-	0	-	0	21.750	1
TOSCANA	257.579	257.579	0	0%	5	5	0	-	0	-	0	41.973	11
UMBRIA	197.983	197.983	0	0%	8	8	0	-	0	-	0	-	0
MARCHE (4)	69.014	0	69.014	100%	0	0	0	-	0	69.014	0	-	0
LAZIO (5)	36.100	0	36.100	100%	1	0	1	36.100	0	-	1	-	0
ABRUZZO	115.310	115.310	0	0%	2	2	0	-	0	-	0	-	0
A. Regioni Centre-Nord	1.234.508	1.120.559	113.949	9%	47	44	3	43.985	2	69.964	1	63.723	12
MOLISE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CAMPANIA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PUGLIA	24.700	24.700	0	0%	1	1	0	-	0	-	0	-	0
BASILICATA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CALABRIA	39.187	39.187	0	-	1	1	0	-	0	-	0	-	0
SICILIA	157.134	157.134	0	0%	3	3	0	-	0	-	0	84.586	0
SARDEGNA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
B. Regioni Obiettivo 1	221.021	221.021	0	0%	5	5	0	-	0	-	0	84.586	0
C. Totale Regionale (A + B)	1.455.529	1.341.580	113.949	8%	52	49	3	43.985	2	69.964	1	142.309	12
IST. SUP. SANITA'	42.959	42.959	0	0%	1	1	0	-	0	-	0	-	0
IRCCS - I.F.O. S. ANDREA (6)	41.371	0	41.371	100%	1	0	1	-	0	41.371	1	-	0
IRCCS - S. DE BELLIS	37.050	37.050	0	0%	1	1	0	-	0	-	0	-	0
D. Totale Interventi specifici	121.380	80.009	41.371	34%	3	2	1	0	0	41.371	1	-	0
TOTALE GENERALE (C+D)	1.576.909	1.421.589	155.320	10%	55	51	4	43.985	2	111.335	2	142.309	12

Fonte: Ministero della Sanità - Dipartimento della programmazione

(1) Piemonte = documentazione carente

(2) Veneto = motivazione proroga: conclusione adempimenti tecnico-amministrativi

(3) Liguria = motivazione proroga: cambio destinazione risorse in favore azienda (Lavagna)

(4) Marche = motivazione proroga: rideterminato termine con delibera CIPE 22/12/98 (riprogrammazione regionale)

(5) Lazio = già prorogato

(6) S. Andrea = ridefinizione obiettivo

Con riguardo alle risorse [793,094 mld] destinate ad interventi necessari per adeguare le strutture e le tecnologie sanitarie alla normativa vigente in materia di sicurezza ed agli interventi di cui all'art. 32, c omma 4, l. n. 449/1997 risultano richiesti al 21 gennaio 1999 596,4 mld, con uno scostamento pari a 196,7 mld [25 %] [v. tabella 76/REG]. Della quota complessiva, 609,5 mld risultano programmati per le Regioni del centro-nord, con un ammontare di richieste pari a 476,3 mld ed uno scostamento del 22%. Più sensibile lo scostamento [35%] per le Regioni dell'Obiettivo 1 [Molise, Campania, Puglia, Calabria, Basilicata, Sicilia, Sardegna] sui 183,4 mld programmati, l'ammontare di richieste pari a 120,1 mld.

La situazione complessiva, con 144 progetti programmati, di cui 110 effettivamente presentati, risulta particolarmente disomogenea nelle Regioni dell'Obiettivo 1, per le quali dei 53 progetti programmati ne sono stati effettivamente presentati 33 [con esclusione di tutti e 18 programmati, per il Molise e di 2 dei 3 programmati per la Sicilia]. Particolarmente elevata appare la capacità progettuale della Lombardia [41 progetti programmati tutti presentati], del Veneto [28 progetti programmati di cui 20 presentati e per i restanti 8 richiesta la proroga], della Liguria [27 cui 22 presentati e per 1 richiesta la proroga]. Per il Lazio risultano presentati 8 dei 9 progetti programmati, per le Marche 2 dei 6, per il Piemonte 1 dei 5. Tutti e 5 i progetti programmati per l' Emilia Romagna risultano presentati. Per la Campania risulta un solo progetto relativo al piano degli interventi di sicurezza, con richieste di proroga per oltre 60 giorni. Naturalmente queste prime considerazioni sui dati di ordine generale potranno essere meglio approfondite anche sulla base degli ulteriori sviluppi procedimentali, soprattutto su base regionale, per verificare ragioni e difficoltà riscontrabili a livello territoriale, che abbiano di fatto ostacolato una adeguata e tempestiva utilizzazione delle risorse messe a disposizione nel settore.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 76/REG

PROGRAMMA INVESTIMENTI ART. 20 LEGGE N. 471/1998
QUOTA SICUREZZA 1998

(in miliardi)

REGIONI	IMPORTI				PROGETTI				RICHIESTA PROROCHE												Prognosi accoglienza
	Programmi al 31/07/98 (a)	Richiesti al 31/07/98 (b)	Società (a-b)	%	Ademp. 30 gg (c)	Programmi (d)	Scaduto (e-f)	3-30 giorni		31-60 giorni		61-90 giorni		oltre 90 giorni		Totale progetto					
								Importo	Prognosi	Importo	Prognosi	Importo	Prognosi	Importo	Prognosi	Importo	Prognosi				
PIEMONTE (1)	28.360	7.460	20.900	74%	5	1	4	-	-	-	-	20.900	4	-	-	-	-	-	0		
VALLE D'AOSTA	8.785	8.785	0	0%	1	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0		
LOMBARDIA	231.000	250.759	241	0%	41	41	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	241	0		
PROV. BOLZANO	24.920	24.920	0	0%	2	2	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0		
PROV. TRENTO	3.672	3.672	0	0%	5	5	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0		
VENETO (2)	84.450	63.659	20.791	25%	28	20	8	13.041	5	7.750	3	-	-	-	-	-	-	-	0		
FRIULI V.G. (3)	51.000	0	51.000	100%	1	0	1	-	-	51.000	1	-	-	-	-	-	-	-	0		
LIIGURIA (4)	30.357	29.018	1.339	4%	27	22	5	1.339	1	-	0	-	-	-	-	-	-	-	0		
LE ROMAGNA	24.279	24.279	0	0%	6	6	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0		
TOSCANA	31.125	31.125	0	0%	1	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0		
UMBRIA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0		
MARCHE (5)	16.864	5.549	11.315	67%	6	2	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0		
LAZIO (6)	41.000	26.545	14.455	35%	9	8	1	-	-	14.000	1	-	-	-	-	-	-	455	0		
ABRUZZO (7)	13.641	500	13.141	96%	12	11	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.600	2		
A. Regioni Centre-Nord	609.453	476.271	133.182	22%	144	110	34	14.380	6	72.750	5	35.316	9	8.440	8	2.296	6	1.600	2		
MOLISE	24.079	0	24.079	100%	18	0	18	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0		
CAMPANIA (8)	20.000	0	20.000	100%	0	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0		
PUGLIA (9)	55.000	55.000	0	0%	3	3	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0		
BASILICATA	34.315	34.315	0	0%	18	18	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0		
CALABRIA	12.073	0	12.073	100%	0	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0		
SICILIA (10)	16.800	9.441	7.359	44%	3	1	2	-	-	6.400	1	-	-	-	-	-	-	959	1		
SARDEGNA	21.375	21.375	0	0%	11	11	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0		
B. Regioni Obiettivo 1	181.642	120.131	61.511	35%	53	33	20	0	0	6.400	1	0	0	20.000	1	37.111	19	39.407	75		
TOTALE GENERALE (A+B)	791.095	596.402	194.693	25%	197	143	54	14.380	6	79.150	6	35.316	9	28.440	9	39.407	25	47.447	75		

Fonte: Ministero della Sanità - Dipartimento della programmazione

Motivazioni richieste di proroga e crisi

(1) Piemonte - quattro progetti definitivi ma non esecutivi

(2) Veneto - motivazione tecniche

(3) Friuli V.G. - ritardo per motivi istituzionali

(4) Liguria - vertenza con il proprietario. La Regione ha presentato istanza (1.4/3)

(5) Marche - ridoformismo amministrativo con delibera C.I.P.E. 201/298 (programmazione regionale)

(6) Lazio - modifiche al progetto "Ospedale Fatebenefratelli"

(7) Abruzzo - richiesta proroga. Per i progetti a 90 gg e per i progetti a 180 gg. Il residuo fuori proroga. Ritardo ASI nel perfezionamento dell'ur progetto definitivo ed esecutivo.

(8) Campania - in data 1.6.7 la Regione ha richiesto espressamente una proroga "congrua". Mancata programmazione regionale.

(9) Puglia - residuo incompleto il programma regionali di investimenti

(10) Sicilia - Lit. 400.000 mila destinati all'ospedale di Modica, economie parca Lit. 558.509.000

7.5.4. Conclusioni

Sul piano dell'evoluzione procedurale sono da registrare le recenti prospettive di inclusione della materia nelle intese istituzionali di programma, in base alla l. 662/1996 [Toscana e Lombardia], ponendo le premesse di un utile potenziamento della programmazione concertata in un settore di particolare rilievo finanziario¹³ e di sviluppo. Va altresì segnalata la parallela evoluzione del ruolo del CIPE e degli apparati di supporto [art. 7 legge n. 94/1997 ed art. 1 comma 2 del d.lgs. n. 430/1997], che, riportando i compiti gestionali nella fisiologica area di competenza del Ministero della sanità, dovrebbero contribuire ad accelerare ulteriormente le scansioni procedurali.

Su di un piano più generale del complesso finanziamento, va segnalata¹⁴ l'elevata incidenza media dell'autofinanziamento sui costi dei progetti del primo triennio [circa il 19%], più marcata nelle Regioni del Nord [25%] che in quelle del Centro [17%] e del Sud [8%]. Peraltro va ricordato che alcune Regioni [Toscana, Emilia Romagna, Lombardia] hanno effettuato anticipazioni su risorse proprie per evitare interruzioni nella realizzazione dei progetti. Va considerato altresì che numerosi progetti hanno a supporto finanziario una pluralità di fonti pregresse di finanziamento [fondi FIO, e per le Regioni del Mezzogiorno, della relativa legislazione], che fa attestare l'incidenza delle disponibilità complessive dell'art. 20 [sia del primo che del secondo triennio] su un percentuale media dell'89% circa, con uno scostamento tra il 91% del centro-nord ed l'86% del sud¹⁵. Ciò appare come conferma del rilievo del programma in questione anche ai fini del completamento di pregressi interventi.

A fronte di tale complessa combinazione di risorse e di momenti programmatori ed attuativi, non possono non svolgersi talune considerazioni di fondo. La prima, è che anche a seguito delle accennate accelerazioni procedimentali è da registrare positivamente un recupero della progettualità a livello regionale in alcuni casi assai carente nei primi anni e

¹³Sul piano finanziario è da ultimo, in base all'art. della legge n.39/1999 di conversione del D.L. 450/1998, sono state aumentate le risorse destinate all'edilizia. san., già previste dalla art. 50 lett. c) della l. 449/1998 [finanziaria 1999]. di 135 mld per il 2000 e di 200 mld per il 2001

¹⁴ Ministero del bil. e p. e. Nucleo ispettivo per la verifica degli investimenti pubblici, Nota informativa per il CIPE, Roma, Marzo 1998.

¹⁵ Ministero del bil. e p. e. Nucleo ispettivo per la verifica degli investimenti pubblici, Nota informativa per il CIPE, Roma, Marzo 1998.

che aveva portato ai richiamati interventi normativi; la seconda è che, sulla base dei primi elementi disponibili emerge una situazione sensibilmente disomogenea tra Regioni, che hanno già mostrato una incisiva capacità di attrazione ed impiego delle risorse¹⁶, coinvolgendo anche fonti diverse e proprie per evitare interruzioni ai lavori e Regioni, soprattutto concentrate nel meridione, nelle quali più carente è la capacità progettuale, evidenziata dalla frammentarietà delle richieste pervenute agli organi centrali, e dalle difficoltà di innesto in una programmazione strategica, che canalizzi ed attivi tempestivamente i progetti ex art. 20 con quelli pregressi da completare e soprattutto li orienti in una più consapevole proiezione complessiva dell'offerta ospedaliera e delle RSA.

Ad una migliorata capacità di d'istruttoria ai livelli centrali, conseguibile appieno anche attraverso la ricordata attuazione del trasferimento dei compiti di gestione tecnica amministrativa e finanziaria già attribuiti al CIPE ed ad un decisivo rilancio della funzione programmatica, di cui si intravedono più sicuri elementi nella recente approvazione del PSN 1998-2000, deve quindi necessariamente accompagnarsi un forte recupero della capacità progettuali per quelle Regioni sinora rimaste su valori ancora non soddisfacenti di attrazione delle risorse e concrete performances realizzative. Si tratta, in conclusione, di realizzare, nella complessiva fase di evoluzione istituzionale, in sinergia tra Organi centrali ed Autonomie, un confronto costruttivo anche in tale settore, con l'ausilio dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali e della Conferenza Stato-Regioni, anche attraverso la utilizzazione comparata di sistemi progettuali e realizzativi, per assicurare un'offerta di strutture riqualificata in coerenza alle indicate linee programmatiche generali e di settore.

¹⁶ Sintomatica è sulla base di 446 verifiche operate, la ridotta capacità di spesa sui mutui autorizzati dal CIPE [29,2%] a fronte di una percentuale media del 53,5%, e di valori nettamente superiori del centro [67%] e del Nord [55,4%]. Sempre sulla base di tali riscontri, effettuati, su di un campione di 446 verifiche sui mutui, anche i dati dei lavori ultimati al 31.12.1997 [59 nel Nord; 11 nel centro; 1 nel sud] confermano la maggiore problematicità di tale area . nella quale appaiono concentrate altresì molte delle strutture incompiute prese e in esame da "Commissione parlamentare d'inchiesta sulle strutture sanitarie". I dati sono ricavati sulla base delle verifiche effettuate e dei dati in possesso, dal Ministero del bil. e p. e. Nucleo ispettivo per l' verifica degli investimenti pubblici, Nota informativa per il CIPE, Roma, Marzo 1998.