ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. CI
n. 1

CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE

RELAZIONE SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO PER L'ANNO 1999 E STIME PER L'ANNO 2000

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

Trasmessa alla Presidenza il 19 luglio 2001

VOLUME I

TIPOGRAFIA DEL SENATO (200)

PAGINA BIANCA

INDICE

PAGINA BIANCA

INDICE

Deliberazione..... Pag. 9
Premessa..... " 13
Sommario e sintesi ..... " 19

PARTE I^
IL COMPARTO REGIONALE E GLI EQUILIBRI DI FINANZA PUBBLICA

1. **Il comparto regionale nel quadro degli obiettivi di risparmio e razionalizzazione della spesa pubblica**..... Pag. 48

2. **Il fabbisogno del comparto regionale e la sua copertura. Anni 1996 - 2000**..... " 53

3. **I conti correnti delle Regioni accesi presso la tesoreria generale dello Stato e gli andamenti delle giacenze negli anni 1995 – 2000**... " 69

4. **Il patto di stabilità interno. Anni 1999 e 2000**..... " 90

PARTE II^
LA POLITICA DI BILANCIO

1. **Il quadro generale di riferimento nella costruzione dei bilanci regionali**..... Pag. 104

2. **Andamenti e tendenze di finanza pubblica: l'anno 1999**..... " 105
   2.1. Segue: l'anno 2000 e le indicazioni per l'anno 2001..... " 109

3. **La nuova disciplina di federalismo fiscale [d.lgs. 56/2000] e il processo di determinazione delle aliquote di compartecipazione**.... " 116

4. **I bilanci di previsione delle Regioni a statuto ordinario: anni 1998 e 1999**..... " 130

5. **Considerazioni generali sulle entrate**..... " 139
   5.1. La gestione delle entrate: composizione e risultati di consuntivo. L'anno 1999..... " 139
   5.2. Segue: effetti sui bilanci regionali di alcune modifiche legislative in materia di entrata [ARIET – Accisa benzina – IRAP]..... " 146
   5.3. Segue: il quinquennio 1995-1999..... " 159
   5.4. Entrate libere e vincolate..... " 164

5.5. La capacità fiscale regionale in rapporto alla spesa effettiva regionale ..... Pag. 167
5.6. L'indebitamento regionale ..... " 171

6. Analisi strutturale ed economica della spesa ..... " 178
6.1. Spesa corrente, in conto capitale e per rimborso prestiti: anni 1998 – 2000 ..... " 171
6.2. La spesa per il personale regionale ..... " 184
6.3. La spesa per il servizio del debito ..... " 187
6.4. La copertura dei residui perenti ..... " 192

7. L'avanzo di amministrazione dell'esercizio 1999 nel confronto con i risultati delle precedenti gestioni ..... " 197

PARTE III^
LA SANITA'

1. Concorrenza amministrata e appropriatezza dell'offerta sanitaria nel quadro del recente riordino del Ssn ..... Pag. 207

2. Le disposizioni relative al settore sanitario nella finanziaria 2001 e negli accordi Governo-Regioni ..... " 213
2.1. Il "nuovo" patto di stabilità interno in sanità nell'accordo Governo-Regioni del 3 agosto 2000 e nella attuazione della finanziaria 2001 ..... " 213
2.2. Nuove regole per il ripiano dei disavanzi pregressi in sanità ..... " 216
2.3. Rideterminazione dei fabbisogni sanitari per gli anni 2000 e 2001. L'accordo integrativo del marzo 2001 ..... " 217
2.4. La trasparenza delle decisioni di spesa sulla base di regole condivise ..... " 220
2.5. Il "tavolo di monitoraggio" per l'accertamento delle responsabilità di spesa e per la definizione dei livelli essenziali di assistenza ..... " 222
2.6. Ulteriori disposizioni recate dalla finanziaria 2001 ..... " 224

3. Le gestioni liquidatorie e i provvedimenti di ripiano dei disavanzi pregressi ..... " 225

4. I disavanzi delle "nuove gestioni" e le ulteriori esigenze di ripiano. Anni 1995-1997 ..... " 228

5. Entrate, uscite e disavanzi relativi agli anni 1998 e 1999 ..... " 231

6. Prime valutazioni sui risultati dell'anno 2000 e indicazioni sul fabbisogno 2001 ..... Pag. 243

7. Il ripiano dei disavanzi sino all'anno 1999 e il residuo debito a carico delle Regioni ..... " 252

8. La spesa sanitaria di parte corrente negli anni 1995-1999. Analisi per categorie economiche ..... " 259
8.1. Il costo del personale e la sua gestione ..... " 261
8.2. La spesa farmaceutica ..... " 270
8.3. La spesa per beni e servizi ..... " 274
8.4. L'ospedaliera convenzionata ..... " 277

9. Analisi per livelli assistenziali ..... " 279

10. L'assistenza ospedaliera ..... " 285

11. Principali indicatori della gestione ospedaliera ..... " 289
11.1. Indicatori di attività ..... " 290
11.2. Indicatori di domanda e indicatori di offerta ..... " 298
11.3. Indicatori di complessità e appropriatezza ..... " 303
11.4. Conclusive valutazioni sulla base degli indicatori ..... " 306

12. Le politiche di investimento in sanità ..... " 307
12.1. L'attuazione della seconda fase del programma di investimenti ex art. 20, legge 67/1988 ..... " 307
12.2. Le specifiche linee di finanziamento ..... " 316
12.3. I programmi a valenza socio-sanitaria ..... " 317

PARTE IV^
POLITICHE REGIONALI E NUOVO ASSETTO FEDERALE

1. Ripartizione di funzioni, compiti e risorse in attuazione di nuovi principi e regole in un assetto istituzionale ispirato al federalismo .. Pag. 325
1.1. Funzioni e risorse nello stretto legame fra finanza pubblica e regole di bilancio ..... " 325
1.2. Il processo di decentramento amministrativo ..... " 333
1.3. Lo stato di attuazione regionale ..... " 336
1.4. Il trasferimento delle risorse finanziarie, umane e strumentali ..... " 338

2. Politiche regionali nei risultati di consuntivo. Analisi di insieme ..... " 347

3. Trasporto pubblico locale ..... " 354
3.1. Considerazioni generali ..... " 354
3.2. Analisi dei dati finanziari e contabili ..... " 358

3.3. La questione dei disavanzi pregressi..... Pag. 368
3.4. Programmi di investimento nel settore dei trasporti pubblici locali " 372
3.5. Il trasporto ferroviario..... " 375

4. Agricoltura..... " 379
4.1. Il quadro generale..... " 379
4.2. La disciplina nazionale di finanziamento delle attività e degli interventi regionali in agricoltura..... " 380
4.3. I finanziamenti comunitari in agricoltura..... " 385
4.4. Profili gestionali della politica agricola regionale..... " 387

5. Risorse idriche e difesa del suolo..... " 393
5.1. Premessa..... " 393
5.2. Le risorse idriche. La legge n. 36/'94 e lo stato di attuazione delle leggi regionali..... " 394
5.3. L'emergenza idrica nel meridione peninsulare..... " 399
5.4. L'emergenza idrica in Sicilia..... " 400
5.5. Il dissesto idrogeologico nelle Regioni italiane..... " 402
5.6. Segue: le speciali emergenze idrogeologiche..... " 403
5.7. L'impegno finanziario per la difesa del suolo..... " 405
5.8. La gestione finanziaria ex lege 183/'89..... " 407
5.9. Interventi per la difesa del suolo nelle aree depresse: le leggi 341/'95, 641/'96, 135/'97 e 208/'98..... " 408
5.9.1. Segue: la legge 208/'98..... " 410
5.10. Il Po ed il piano stralcio per l'assetto idrogeologico..... " 413

6. Formazione professionale e mercato del lavoro..... " 415
6.1. Considerazioni generali..... " 415
6.2. La formazione come strumento di sostegno alle politiche attive dell'occupazione e dello sviluppo..... " 416
6.3. L'attuazione del d. lgs. 469/'97. Aspetti organizzativi..... " 418
6.3.1. Segue. Il d. lgs. 469/'97 e l'attuazione finanziaria..... " 421
6.4. Il d.lgs 112/'98. Conferimento di funzioni in materie di formazione professionale..... " 424
6.5. Profili gestionali della formazione professionale..... " 428

DELIBERAZIONE

PAGINA BIANCA

Del. n.4/2001

Corte dei Conti

SEZIONE AUTONOMIE

Composta dai magistrati:

PRESIDENTE:	Fulvio	BALSAMO
CONSIGLIERI:	Corrado	VALVO
	Enrico	MAROTTA
	Giovanni	SFERRA
	Rita	ARRIGONI (relatore)
	Luigi	CONDEMI
	Raffaele	DEL GROSSO
	Enrica	LATERZA
	Andrea	LIOTTA
	Guido	MACCAGNO
	Teresa	BICA
	Stefano	IMPERIALI
	Francesco	PETRONIO
	Maria Luisa	DE CARLI
	Maria Teresa	POLITO
	Carmela	IAMELE

Visto l'art. 3, comma 6 della legge 14 gennaio 1994 n. 20, che attribuisce alla Corte dei conti il compito di riferire annualmente al Parlamento e ai Consigli regionali sulla gestione finanziaria delle amministrazioni regionali;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti (SS.RR. Del. 16 giugno 2000 n. 14);

Considerato che, ai sensi dell'art. 9, secondo comma, del citato regolamento di organizzazione, la competenza a riferire sulla gestione finanziaria delle amministrazioni regionali è stata attribuita alla Sezione Autonomie;

Udito, nella adunanza dell'8 giugno 2001, il relatore consigliere Rita Arrigoni;

APPROVA

la relazione annuale sulla gestione finanziaria delle Regioni per l'anno 1999 e stime 2000, che fa parte integrante della presente deliberazione;

ORDINA

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

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio dell' 8 giugno 2001.

IL RELATORE
F.to R. ARRIGONI

IL PRESIDENTE
F.to F. BALSAMO

Depositata in Segreteria il 13.6.2001

IL DIRIGENTE
F.to R. SERRA

PREMESSA

PAGINA BIANCA

PREMESSA

Importanti novità sono intervenute nel corso dell'anno 2000 nel quadro istituzionale che più direttamente riguarda il versante regionale.

L'approvazione in seconda lettura del nuovo testo del Titolo V°, parte II^ della Costituzione ha impresso nuovo slancio alle attività di predisposizione degli Statuti previsti dalla legge costituzionale 22 novembre 1999 n. 1. Commissioni speciali sono state insediate in quasi tutte le Regioni a statuto ordinario, a volte precedute da seminari tecnici o da incarichi a esperti per l'approfondimento tematico delle questioni.

E' intanto proseguita nell'anno 2000 la complessa opera di attuazione della legge 15 marzo 1997 n. 59 all'interno di un processo che ha coinvolto dotazioni finanziarie, personale da trasferire e mezzi strumentali per una redistribuzione di risorse coerente con le nuove funzioni conferite alle Regioni e agli enti locali in correlazione con la forte riduzione di compiti e missioni dell'amministrazione dello Stato.

Prende vigore un assetto istituzionale ove il pluralismo organizzativo si fonde con un più incisivo pluralismo politico fondato su pari dignità, equiordinazione delle comunità territoriali e principio di sussidiarietà.

La riforma del Titolo V° della parte seconda della costituzione pone tuttavia una sfida di notevole portata alle attuali modalità di impostazione della finanza pubblica.

In una struttura di tipo federale cruciale è la disciplina dell'autonomia finanziaria degli enti autonomi, in linea con quello che viene attualmente definito federalismo fiscale. Quest'ultimo, peraltro, non può essere inteso in un'ottica di totale separatezza, quanto meno per quegli spazi di coordinamento resi necessari, in primo

luogo, dalle regole della costituzione fiscale europea ove il controllo sui bilanci pubblici comprende i risultati dell'intero settore pubblico.

Nel raccordo delle politiche finanziarie emerge il progressivo superamento dei tradizionali modelli autoritativi, ove il privilegio accordato ad un sistema consensuale postula peraltro che le regole e i vincoli siano resi stabili e cogenti tramite meccanismi trasparenti e certificazioni di affidabilità tecnica che solo un organo esterno e neutrale può assicurare.

Il nuovo testo costituzionale, che riscrive il Titolo V°, sopprime i controlli previsti dagli articoli 125 e 130 ma lascia aperta la questione dei controlli sulla gestione finanziaria delle Regioni.

Nel processo di revisione appena iniziato non può mancare ulteriore riflessione sulla seconda parte della costituzione che, eliminata per la Corte dei conti l'ormai superata formula di ausiliarietà al Governo, ne ripensi la funzione di controllo generalmente estesa alla gestione finanziaria di tutte le amministrazioni pubbliche nell'ambito di un ruolo di imparzialità e equidistanza rispetto a ciascun livello di Governo, centrale, regionale, locale.

A partire dalla riforma ordinamentale attuata con la legge 14 gennaio 1994 n. 20, il controllo esterno della Corte dei conti, in adesione all'indirizzo interpretativo segnato dalla Corte costituzionale con la sentenza 29 del 1995, ha preso le distanze dal modello formale della legittimità degli atti e si è posto viceversa in ausilio all'efficienza e all'efficacia delle gestioni con l'obiettivo primario di garantirne gli equilibri economico-finanziari e tutelare altresì la finanza pubblica nel suo complesso.

All'interno di questa evoluzione istituzionale si iscrivono due iniziative assunte dalla Corte dei conti, in esercizio della propria autonomia organizzativa.

La prima ha favorito la creazione di organismi di controllo decentrati in ogni Regione i quali, prima sotto la denominazione di Collegi e poi nella più stabile struttura di Sezioni, svolgono sin dal 1997 la loro attività nello specifico rapporto relazionale con i Consigli e i Governi regionali.

La seconda iniziativa riguarda l'istituzione di apposita Sezione centrale, intitolata alle "Autonomie", cui spetta di riferire annualmente al Parlamento nazionale e ai Consigli regionali gli esiti dell'esame condotto sulla gestione della amministrazioni regionali nel generale interesse per gli equilibri finanziari e di efficienza e funzionalità del settore pubblico.

Per corrispondere propriamente a questa funzione, dianzi affidata ad altro ufficio della Corte, è la presente relazione della quale si danno di seguito un sommario e una sintesi.

PAGINA BIANCA

SOMMARIO E SINTESI DELLA RELAZIONE

PAGINA BIANCA

SOMMARIO E SINTESI DELLA RELAZIONE

SOMMARIO

La presente *"Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni"* prende in considerazione gli anni 1999 - 2000 e si articola in quattro parti.

La prima parte è dedicata alla illustrazione delle principali linee di raccordo fra comparto regionale ed equilibri di finanza pubblica. Vi figurano le relazioni che intercorrono con il bilancio dello Stato e la gestione di tesoreria, all'interno dei significati rilevanti in termini di settore statale e settore pubblico.

Particolare attenzione è riservata: i) alla evoluzione del fabbisogno del comparto regionale e al modo della sua copertura negli anni 1996-2000; ii) alla gestione delle disponibilità liquide regionali intrattenute presso la tesoreria generale, agli andamenti e agli esiti in termini di giacenze 2000; iii) al grado di adempimento al patto di stabilità interno nei risultati 1999-2000.

La seconda parte esamina i principali aspetti delle politiche di bilancio nel quadro delle regole e dei vincoli definiti con le manovre di finanza pubblica.

Aspetti di rilievo sono: i) la coerenza interna degli equilibri di bilancio; ii) l'analisi delle entrate regionali e della evoluzione conseguente alle recenti innovazioni nel sistema di finanziamento regionale; iii) l'analisi delle spese con particolare considerazione ai pagamenti di cassa dell'anno 2000 e al tasso di crescita della parte corrente dei bilanci; iv) particolare scrutinio sull'esito delle gestioni riflesso nei risultati di amministrazione.

La terza parte riserva particolare attenzione alla sanità per un esame sui seguenti temi: i) il quadro delle nuove regole per l'attività e la gestione; ii) analisi della spesa sanitaria, della sua evoluzione negli anni 1995-2000 e degli squilibri determinatisi; iii) analisi economica sulle principali voci di spesa e analisi per funzioni con scrutinio rivolto al livello ospedaliero; in tale ambito valutazioni sugli indicatori di attività, domanda e prestazioni; iv) analisi delle realizzazioni con riguardo alla seconda fase del programma di investimenti in sanità ex art. 20, legge 67/1988.

La quarta parte: *i)* ricostruisce lo stato di attuazione nel trasferimento di risorse alle Regioni per la copertura finanziaria dei nuovi compiti attribuiti con la legge 59 del 1997; ii) esamina le principali linee di politica regionale per gli interventi di sviluppo e per l'organizzazione di servizi. Fra queste: trasporti, agricoltura, risorse idriche e difesa del suolo, formazione professionale e mercato del lavoro.

SINTESI

PARTE I^ - IL COMPARTO REGIONALE E GLI EQUILIBRI DI FINANZA PUBBLICA

Il conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche espone per l'anno 2000 [Istat] un indebitamento netto pari al 1,5% del PIL, inferiore al livello del 1999 [1,8%] seppure con esito più modesto rispetto all'obiettivo perseguito dal Governo del 1,3%.

Il rapporto debito/PIL ha registrato una flessione di 4,1 punti percentuali, passando dal 114,6% del 1999 al 110,5% del 2000, mentre del 2,9% è stata la crescita economica in termini di PIL secondo i più recenti aggiornamenti.

I risultati finanziari sono tuttavia peggiorati con una crescita del fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche di 1,6 punti percentuali [2,3% del PIL] e del fabbisogno del settore statale di 0,8 di punto [2,2% del PIL] al netto delle regolazioni e dismissioni.

Il descritto quadro, ma specie le previsioni per il 2001, depongono per una necessaria prosecuzione nella strategia di stretto controllo sui saldi di finanza pubblica mentre resta tuttora prioritario l'obiettivo di riqualificazione della spesa.

Aggiornate valutazioni, con riguardo all'impatto della spesa riferibile al livello regionale, rilevano un peggioramento del quadro tendenziale con segnali evidenti già negli esiti di fine anno.

Resta aperta la questione relativa all'evoluzione della spesa per la sanità ove si annida forte probabilità di ulteriore crescita nel 2001 a un tasso superiore ai valori obiettivo fissati dalle decisioni assunte in sede di programmazione finanziaria e di Piano sanitario.

Il fabbisogno del comparto regionale, in termini di copertura e di impatto sul settore statale, indica una crescita nell'anno 2000 di 10,3 punti percentuali [+ 14.812 mld] specialmente attribuibile alle Regioni a statuto ordinario [+ 13.452 mld]. Tale crescita si ridimensiona qualora si tenga conto di pagamenti di notevole importo afferenti la competenza di anni precedenti [7.333 mld per integrazione IRAP e oltre 2.900 mld per fondo compensazione] al netto dei quali la crescita del fabbisogno regionale RSO si posiziona al 2,7% non distante, seppure meno favorevole, dall'esito dell'anno precedente e di poco superiore al tasso di inflazione.

Il confronto interregionale espone situazioni differenziate ove degno di nota è l'accentuarsi dei fenomeni di crescita in correlazione con esiti di segno inverso ottenuti nell'anno precedente. Così è per Liguria [+13,3% nel 2000; -0,3% nel '99], Emilia Romagna [+27,3% nel 2000; -2,1% nel '99], Toscana [+19,3% nel 2000; -2,6% nel '99], Marche [+18,8% nel 2000; -1,3% nel '99], Lazio [+23,9% nel 2000; -10,2% nel '99], Calabria [+18,2% nel 2000; -5,5 nel '99].

Migliorano invece i risultati di Puglia e Basilicata che flettono rispetto al '99 [-2,3%; -1,7%] mentre in Lombardia e Campania cresce il fabbisogno 2000 ma con tasso inferiore rispetto all'anno precedente. Piemonte, Veneto e Molise confermano anche per l'anno 2000 il *trend* in crescita che, attestato sul 5,5%-5,9% nel 1999, sale all'11%-11,9%.

Da notare come la gestione complessiva della sanità [ordinaria e liquidatoria] rappresenti per le Regioni a statuto ordinario [RSO] una componente del fabbisogno pari, in ciascuno degli ultimi cinque anni [1996-2000], al 82,3%, 85,1%, 83,5%, 84,4%, 82,4%.

Alla copertura del fabbisogno regionale, sia per attività ordinaria che per sanità, ha contribuito il ricorso all'indebitamento a carico tanto del bilancio Stato che dei bilanci regionali, per un ammontare complessivo la cui consistenza passa dai 46.769 miliardi dell'anno 1994 a 78.485 miliardi di fine 1999. Crescita ancor più evidente se raffrontata all'anno 1993 [29.713 mld]. Nel periodo considerato la componente riservata ai ripiani delle gestioni sanitarie si mantiene sempre al di sopra dell'80%.

Per quanto riguarda i mutui "propri" regionali, nella relativa composizione strutturale il peso dell'indebitamento per la sanità segna tuttavia percentuali che solo a partire dal 1997 superano il 30% del totale mantenendo l'evoluzione in crescita nel 1998 e 1999 [34,0% e 38,6%].

Nell'anno 2000 le operazioni finanziarie delle Regioni hanno negativamente inciso sulla gestione di tesoreria per oltre 7.800 miliardi. Al consistente flusso di prelevamenti dai propri conti ha anche contribuito il limite imposto a partire dal 1998 alle giacenze di cassa [14% delle assegnazioni da bilancio Stato iscritte su specifici capitoli del Tesoro], associato al blocco dei pagamenti dal bilancio dello Stato.

Il dato aggregato delle principali contabilità intestate alle Regioni dà contezza dell'andamento delle giacenze complessive riferibili al comparto regionale.

Rispetto ai 26.950 miliardi del 1999, le disponibilità a fine anno 2000 flettono di ben 12.453 miliardi proseguendo nel *trend* già registrato l'anno precedente [8.935 mld] e riducendo la liquidità complessiva di fine anno a 14.497 miliardi [43.944 mld a fine '96].

La Lombardia nel 2000 assorbe risorse dai propri conti per complessivi 2.653 miliardi, riducendo le disponibilità liquide a 1.670 miliardi a fronte dei 6.097 mantenuti nelle contabilità a fine '95. La Puglia preleva 1.383 miliardi, pari al 60% delle proprie disponibilità di tesoreria. Tiraggi elevati, con conseguente notevole riduzione delle giacenze, si registrano nell'ultimo anno in Veneto [-68,2%], Emilia Romagna [-52,8%], Campania [-49,4%], Lazio [-46,7%].

L'esito di riduzione delle giacenze 2000 è ascrivibile al forte tiraggio sui propri conti da parte delle Regioni a statuto ordinario [-11.154 mld].

L'aggregazione delle contabilità regionali e del conto disavanzo-sanità chiarisce che la crescita di quasi 15.000 miliardi di impatto sul fabbisogno del settore statale

2000, da parte del comparto regionale, è attribuibile per 12.453 miliardi a prelievi dai propri conti di tesoreria. da porre in relazione sia con i rilevanti slittamenti nei pagamenti da bilancio Stato negli anni 1997, 1998 e 1999, sia con il meccanismo dei sospesi di tesoreria allorchè – come pure avvenuto nel '97 e '98 – sia mancata la corrispondenza fra anticipazioni e rimborsi con conseguente rifluenza negli anni successivi.

La riproposizione con la finanziaria 2001 del patto di stabilità interno conferma l'esigenza di coinvolgere i Governi regionali e locali nel perseguimento degli obiettivi di convergenza e di stabilità derivanti dagli impegni assunti dal nostro Paese con l'ingresso nella moneta unica.

Con il decreto 1 agosto 2000 del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, ma specialmente con l'accordo Governo–Regioni del 3 agosto 2000 e con l'attuazione datane con la legge 23 dicembre 2000 n. 388 [finanziaria 2001], cambiano ancora una volta le regole sul patto di stabilità interno, Alle modifiche già apportate con l'art. 30 della finanziaria 2000 seguono ora ben più consistenti aggiustamenti. In realtà sia il decreto, sia l'accordo dell'agosto scorso sembrano prendere definitivamente atto della complessità di una realtà la quale, quanto a saldi finanziari complessivi, è inevitabilmente condizionata da una spesa sanitaria che evolve sulla base di livelli di assistenza definiti con il PSN e, per questo aspetto, nella responsabilità del Governo centrale.

Il decreto 1 agosto 2000, con la "disposizione transitoria" dell'art. 5, limita il calcolo relativo al patto di stabilità *alla gestione delle funzioni non riguardanti la sanità.*

L'accordo del 3 agosto assorbe la tematica "sanità" nel quadro di reciprocità pattizie tramite le quali è la ricerca di una soluzione definitiva alle principali questioni che sono alla base della sua problematicità: i) regolazione dei disavanzi sino a tutto il '99; ii) definizione più realistica dei fabbisogni sanitari con effetto sul 2000 e 2001; iii) sblocco di fondi spettanti alle Regioni ma non ancora erogati; iv) risorse aggiuntive per le strutture da adibire alla professione intramuraria.

I risultati dell'anno 2000 cumulati con i recuperi positivi o negativi rinvenienti dall'anno 1999, mostrano come la generalità delle Regioni a statuto ordinario, a fronte del differenziale cumulato 1999/2000 risulti adempiente agli obiettivi fissati con il patto di stabilità interno, quanto meno nella versione ultima non comprensiva della sanità. La Campania peraltro espone un risultato negativo per 185,9 miliardi. Lieve scostamento negativo è riferibile al Molise, mentre per il Piemonte [-479,2 mld] va pure considerato che l'obiettivo 1999-2000 è consistito nel miglioramento di saldi positivi e pertanto, in tale ultimo caso, la distanza rispetto all'obiettivo non si coniuga affatto con un risultato negativo di gestione. Per le altre Regioni il miglioramento rispetto al vincolo imposto dal patto oscilla fra i 1.021 miliardi della Puglia e i 19,3 miliardi della Calabria. Ad un livello intermedio sono: Veneto, Emilia Romagna, Marche, Lazio, Basilicata. Quanto

alla Puglia, l'esito positivo si ridimensiona a fronte di rilevanti importi di carte contabili.

Diversi sarebbero i risultati cumulati 1999/2000 qualora il primo di tali anni scontasse la disciplina originariamente prevista dagli articoli 28 e 30 delle legge 448/'98 e 488/'99. In realtà le precedenti formulazioni del patto di stabilità hanno riservato una complessiva disfunzionalità rispetto all'obiettivo. Le recenti correzioni, più che mitigare i difetti, sembrano orientarsi nel senso di una progressiva presa di distanza da una disciplina che, per la difficile riconducibilità ad una lettura in chiave sistematica, ha creato dubbi applicativi e disomogeneità interpretative. Essa si è rivelata poco congeniale per sollecitare politiche di spesa regionali virtuose e non confliggenti con gli impegni internazionali. Tale obiettivo esige regole severe ma chiare, la cui trasparenza sia visibile da ciascun centro decisionale e consenta, nella confrontabilità degli esiti, di evitare anche solo il dubbio di comportamenti opportunistici.

La legge finanziaria per il 2001 semplifica il criterio di determinazione degli obiettivi escludendo le gestioni sanitarie dal calcolo dei saldi.

L'esclusione della spesa sanitaria dal patto di stabilità non elimina le questioni legate alla sua evoluzione, rimesse alla piena responsabilità delle Regioni chiamate a farvi fronte tramite la propria fiscalità.

La disciplina a riguardo dettata dall'art. 83 della finanziaria 2001, in materia di controllo sul fabbisogno per la sanità, rende più gravoso il coinvolgimento del versante regionale cui vengono addossati totalmente gli effetti di eventuali disfunzionalità del sistema.

Preoccupante interrogativo si pone rispetto alla nuova disciplina di finanziamento [d. lgs. 56/2000] che, pur con la prevista rimodulazione delle aliquote attuata con recente DPCM [38,5% di compartecipazione IVA], mantiene a presupposto di funzionalità un'evoluzione delle basi imponibili legata ad un tasso di crescita del PIL superiore all'evoluzione dei fabbisogni di spesa, specie quella sanitaria. Il fabbisogno sanitario di parte corrente ha avuto nell'anno 2000 un incremento percentuale che, riferito alla media della maggior parte delle Regioni a statuto ordinario, si posiziona al 10,9%. La previsione di una copertura ai travalicamenti in sanità, tramite l'incremento delle aliquote dei tributi regionali, trova un limite interno allo stesso sistema di finanziamento, in virtù del quale il margine di manovrabilità su cui operare è direttamente legato ad un più virtuoso andamento nei tassi di crescita della spesa, specie sanitaria.

Nel quadro della prevista solidarietà perequativa, rideterminata recentemente con DPCM, il contributo offerto da Lombardia [6.645 mld], Lazio [1.629 mld], Veneto [1.461 mld], Emilia Romagna [1.383 mld], Piemonte [949 mld], Toscana [6 mld] affluisce in larga maggioranza alle Regioni del Sud con maggiori quote riservate alla Campania [4.494 mld], alla Puglia [3.102 mld], alla Calabria [1.976 mld]. Queste tre Regioni pesano sul fondo di solidarietà nella misura del 79,3%.

PARTE II^- LA POLITICADI BILANCIO

L'esame dei documenti di bilancio 1999, con le certificazioni dimostrative allegate, consentono di riscontrare solo pochi casi di non puntuale osservanza a criteri e metodi valevoli ad assicurare trasparenza alle rappresentazioni contabili coniugandosi alla sostanziale ottemperanza, per contenuti e coerenza interna, ai principi generali posti a garanzia degli equilibri di bilancio.

Particolarmente grave è invece la situazione della Campania i cui uffici non sono stati in grado di trasmettere i rendiconti 1998 e 1999 a causa della mancata approvazione dei medesimi. Le previsioni di bilancio 1999 in assenza delle chiusure del 1998 mancano di dati definitivi. Da dire che la stessa gestione 2000 è avvenuta senza il sostegno e la guida del bilancio il quale risulta approvato solo a fine anno. Gli ultimi riscontri contabili da parte di questa Corte risalgono all'anno 1997. I dati riportati nella relazione sono stati trasmessi direttamente dagli uffici regionali e non consentono controlli di affidabilità.

Quanto alla Puglia, la tempestiva approvazione e trasmissione dei documenti contabili di bilancio e consuntivi conferma la già riscontrata linea di maggiore trasparenza finanziaria perseguita dal Governo della Regione. Resta tuttavia la questione delle procedure giudiziarie per pagamenti privi di autorizzazione con la conseguente formazione di "carte contabili".

La finanza regionale è stata influenzata da una politica nazionale che si è espressa nell'ultimo triennio [1998-2000] per una linea di particolare rigore imposta dagli impegni internazionali nel quadro di obiettivi di risanamento cui sono state chiamate a cooperare Regioni e autonomie locali.

Le reiterate modifiche al sistema di finanziamento regionale apportate in sede di manovre annuali, oltre che tradursi in una riduzione di risorse disponibili, hanno determinato un elevato margine di incertezza nelle previsioni di competenza e di cassa, rendendo difficile e complessa per tutte le Regioni la costruzione dei bilanci e la garanzia degli equilibri.

Particolare menzione con riguardo al descritto fenomeno meritano: i) la riduzione di aliquota relativa all'accisa sulla benzina per autotrazione il cui taglio non compensato dal previsto maggior gettito per tassa automobilistica ha ricevuto copertura a oltre due anni di distanza; ii) il venir meno dell'ARIET, trasferita a partire dal '96 alle Province ma non bilanciata dalla quota in libera disponibilità del tributo per il deposito in discarica dei rifiuti, con slittamento di oltre tre anni nei definitivi provvedimenti a ripiano [legge 11.10.2000 n. 290]; iii) i reiterati scostamenti fra previsioni IRAP formulate dal Ministero delle finanze e gli effettivi gettiti annuali, ripianati due anni dopo con allocazioni in leggi finanziarie; iv) la complessità delle operazioni di determinazione del fondo di compensazione interregionale [art. 42, commi 2 e 3, d.lgs. 446/'97] riferito agli anni 1998 e seguenti e che a fine anno 2000 ha visto erogata solo la metà delle spettanze, del resto posticipate rispetto all'anno di competenza.

La questione, divenuta cruciale, del controllo dei flussi di cassa si è tradotta nel 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 e di quella per nuove funzioni - si mantenga nei limiti dei risultati consuntivi registrati negli anni precedenti e maggiorati per il '99 e 2000 del tasso programmato di inflazione.

Una linea di rigore confermata con la manovra per l'anno '99 e proseguita nel 2000 con più marcata insistenza sul contenimento della spesa corrente secondo le indicazioni recate nel DPEF 2000-2003 e recepite in finanziaria 2001 [legge 338/'2000]. La riduzione del disavanzo di parte corrente si radicalizza quale obiettivo ormai ineludibile per tener fede agli impegni assunti dall'Italia con il Patto di stabilità e crescita; di qui, il coinvolgimento dei bilanci regionali e degli Enti locali nell'onere di riduzione della spesa corrente.

Sul versante dell'assistenza sanitaria, merita segnalazione il regime di incertezza sull'effettivo andamento della spesa e sull'ammontare dei disavanzi relativi all'anno 2000, cui i reiterati monitoraggi del Governo centrale e i più recenti previsti con l'accordo Governo-Regioni del marzo scorso non hanno ancora offerto definitive risultanze su cui fondare una coerente ripartizione delle responsabilità.

Nel descritto quadro, non ancora definito quanto a finanziamenti e ad aspettative di risorse, si iscrive la ricomposizione delle poste attive e passive dei bilanci regionali relativamente all'anno 1999.

A) Le entrate

La riforma del sistema di finanziamento regionale, orientata ad un più marcato federalismo fiscale, ha registrato momenti significativi con l'istituzione dell'imposta sulle attività produttive [IRAP] e poi con il d.lgs. 56/2000, con il quale è stata disposta l'abolizione di ulteriori trasferimenti dal bilancio dello Stato sostituiti con l'attribuzione di entrate proprie.

Tali innovazioni non hanno tuttavia prodotto un apprezzabile allentamento del vincolo di rigida destinazione dell'entrata. Nel caso dell'IRAP alla minima manovrabilità di aliquota si aggiunge la percentuale comunque da riservare alla assistenza sanitaria il cui vincolo, seppure non più riferibile all'entrata, si è tuttavia trasformato [art. 83, legge 338/2000] in vincolo di spesa. L'attribuzione poi della compartecipazione all'IVA, all'IRPEF e l'incremento accisa benzina scontano la funzione sostitutiva dei trasferimenti per FSN e fondo trasporti e incorporano di conseguenza esigenze sostanziali a destinazione vincolata.

Questa elevata percentuale di rigidità rifluisce sui margini di manovrabilità dei bilanci regionali, a restringere i quali contribuiscono gli effetti rinvenienti dalle

recenti manovre di finanza pubblica decisamente ispirate ad obiettivi di forte contenimento. Ciò in concomitanza ad un processo di trasferimento di compiti e funzioni che, avviato con le deleghe recate dalla legge 59/'97, esige nell'attuazione una complessa valutazione in ordine alle risorse necessarie a gestire così ampio dilatarsi di competenze. A fronte delle quali le risorse sinora attribuite alle Regioni a statuto ordinario ammontano a 27.535 miliardi a fronte dell'importo complessivo destinato alle Autonomie territoriali [32.595 mld].

Sulla base di tali premesse, sono le seguenti considerazioni:

- la riscossione di entrate proprie regionali [Titolo I°] mantiene anche nel 1999 la flessione degli anni precedenti a causa dei reiterati fenomeni di slittamento nell'assegnazione e ripartizione delle spettanze; le riscossioni sul Titolo II° recuperano invece lo slittamento nei trasferimenti per FSN;

- resta elevata la percentuale delle entrate a destinazione vincolata pari all'80,6% delle entrate complessive accertate [al netto di Tit. V° e VI°];

- i principali tributi propri riscossi nel '99, flettono rispetto al 1998 [56.171 mld<60.648 mld] e offrono una percentuale di copertura alla spesa effettiva pari al 41,3% ove rilevante è la variabilità riferibile alle diverse realtà regionali, con percentuali alte al Nord [tranne per Liguria] ed il picco più elevato in Lombardia [53,5%]; sotto media tutto il Sud con punte minime in Puglia e Campania [18,5%]; ugualmente il Centro, tranne il Lazio;

- in crescita il ricorso a indebitamento [+ 21,3%], la cui consistenza [al netto dei mutui con oneri a carico dello Stato] a fine anno 1999 segna 18.968 miliardi; a comporre i quali contribuiscono in larga misura [38,6%] mutui contratti per la copertura di disavanzi in sanità pari a 7.315 miliardi;

B) Le spese

La spesa effettiva di cassa delle Regioni a statuto ordinario espone nel 2000 – seppure su dati provvisori di preconsuntivo – una crescita di 21.585 miliardi sull'anno precedente [+ 15,6%]. Assai elevato è l'importo di quella corrente che supera di oltre 17.800 miliardi quella del '99 [+14,8%]. Di questa, oltre 11.000 miliardi riguardano la sanità. L'assistenza sanitaria nei tre anni 1998-2000 registra nei bilanci regionali valori assoluti di cassa pari a 90.492 miliardi, 93.286 miliardi e 104.303 miliardi, cioè il 79,9%, il 77,6% e il 75,6% di quella corrente complessiva. Al netto di quella sanitaria, la spesa corrente – comprensiva peraltro di"spesa operativa" e di sviluppo - si ridimensiona nei valori assoluti: 22.810 miliardi, 26.921 miliardi e 33.723 miliardi, con percentuali pari al 17,4%, 19,5% e 21,1% rispetto al dato di cassa per spesa effettiva. A comporre la quale assai minore è il contributo degli investimenti che nei tre anni pesano percentualmente per l'11,5%, 11,1% e 11,0%.

Il costo del personale nell'anno 1999 supera di 1,3 punto percentuale l'omologo dato dell'anno precedente. Nel rapporto con le entrate non vincolate del Titolo I°, la spesa del personale è pari al 17,9% in lieve ma costante diminuzione sui precedenti anni.

Gli oneri finanziari per il servizio del debito ascendono nel '99 a 3.850 miliardi in termini di impegni [1.940 miliardi a carico dello Stato] e a 3.520 miliardi per pagamenti di cassa [1.632 a carico dello Stato]

La copertura dei residui perenti migliora negli ultimi cinque anni con una percentuale che passa dal 46,5% del 1995 al 55,7% del 2000.

C) Il risultato di amministrazione

L'avanzo di amministrazione del 1999 aumenta in alcune Regioni sui precedenti anni, ma sconta l'esigenza di offrire copertura a reiscrizioni e a residui perenti di rilevante importo.

Migliore è l'esito registrato in Piemonte, Toscana, Umbria e Marche ove l'avanzo di amministrazione, pur tenendo conto di perenzioni e reiscrizioni, offre margine di copertura ad ulteriori decisioni di spesa. Non così per la Puglia il cui rendiconto evidenzia un avanzo di amministrazione di 735 miliardi sul quale pesano perenzioni per 437 miliardi e 464 miliardi di carte contabili corrispondenti a pagamenti eseguiti in anticipazione dal Tesoriere per esecuzioni giudiziarie e contributi obbligatori.

Preoccupa la situazione della Campania le cui risultanze finanziarie del 1999 sono tuttora stimate in mancanza dei rendiconti '99 e '98 non ancora approvati. Dal bilancio di previsione 2000, solo di recente approvato, risultano oltre 3.000 miliardi di economie su spese vincolate che depongono per un elevato grado di mancata realizzazione di interventi per lo sviluppo e di programmi comunitari. A 1.913 miliardi ascende l'importo, elevatissimo, delle giacenze di cassa formatesi a fine anno '99 nei conti della Campania.

PARTE III^ - SANITA'

La riforma-ter di riorganizzazione e riordino del servizio sanitario nazionale [legge delega 30.11.1998 n. 419 e d.lgs. 19.6.1999 n. 229] si è coniugata con le disposizioni di natura finanziaria recate dalla legge di delega n. 133/'99, attuate con il d.lgs. 56/2000.

La linea tendenziale depone per un modello di sanità valevole ad un pieno inserimento all'interno della finanza regionale.

Sul piano strutturale permane il forte ruolo del Governo centrale che, nel quadro

di una rafforzata funzione di indirizzo, coordinamento e controllo, mantiene salde le attribuzioni a garanzia di *standard* comuni quanto a diritti sociali, riservando a sé la determinazione dei livelli essenziali di assistenza, la cui mancata soluzione ha sin qui espropriato il livello regionale di ogni margine di autonoma determinazione sulle prestazioni da assicurare in relazione a diversità di bisogno, di domanda e di costo.

Emerge il progressivo instaurarsi di un sistema consensuale e pattizio di relazioni istituzionali con l'obiettivo di assicurare un assetto di ragionevole governabilità al settore [accordi Governo-Regioni agosto 2000 e marzo 2001]. Al controllo più incisivo sui disavanzi sanitari che chiama direttamente in causa la fiscalità regionale [art 83, legge 338/2000] fa riscontro l'impegno del Governo di ridefinizione dei livelli essenziali di assistenza che restano il principale nodo da sciogliere a fronte di una evoluzione incontrollata della spesa. La tematica è attualmente assorbita nel "tavolo di monitoraggio" istituito presso la Conferenza Stato-Regioni con la partecipazione di Sanità, Tesoro, Regioni e Province autonome e con il supporto dell'ASSR.

Controlli a campione sulle cartelle cliniche, informatizzazione delle prescrizioni mediche, razionalizzazione delle procedure di acquisto dovrebbero assicurare risparmi di spesa [l. 338/2000]. Per altro verso destano preoccupazione, per i negativi effetti sul fabbisogno: il contratto dei medici e i premi per l'esclusività, la convenzione per la medicina generale, il rinnovo contrattuale per il personale dirigenziale medico e sanitario, nonché l'eliminazione dei ticket e della fascia B del prontuario terapeutico, come pure l'abolizione dell'obbligo di ripiano per il 60% a carico di farmacie e imprese distributrici per le eccedenze di spesa farmaceutica.

Sul piano organizzativo, l'incertezza sulla reale efficacia del sistema concorrenziale a contenere il fabbisogno e migliorare la qualità, ha influito su un complesso di disposizioni e linee normative spesso improntate da forte ambivalenza con introduzione di vincoli alle attività di *asl* e ospedali poco coerenti con un sistema concorrenziale che alle regole della competizione si dovrebbe principalmente affidare per trovarvi argine a inefficienze e sprechi. Tale stato di ambiguità, riscontrabile a livello centrale, si è comunicato alla legislazione delle Regioni a statuto ordinario e alle relative scelte organizzative per lo più caratterizzate da una modesta apertura al modello concorrenziale specie nella relazione pubblico-privato e poca incisività nell'ambito del settore pubblico, specie ospedaliero.

In ordine agli aspetti gestionali, il problema di definitiva sistemazione delle situazioni pregresse si accompagna alla previsione di ulteriori squilibri riferiti al 2000 e 2001.

In aggiunta al residuo debito delle gestioni liquidatorie [4.523 mld] ulteriori disavanzi hanno interessato anche gli anni successivi [1995-1999].

Complessivamente le cosiddette "nuove gestioni" hanno prodotto disavanzi per 37.497 miliardi con una media annuale di 7.499 miliardi.

Nel triennio 1997-1999 l'impennata dei disavanzi segna uno squilibrio complessivo di 31.017 miliardi con una media annua di 10.339 miliardi. In realtà, alla flessione nel trend negativo registrata nel 1995 non è seguito il ciclo virtuoso prospettato negli obiettivi di risanamento gestionale. Già nel 1996 il disavanzo si è attestato a 4.020 miliardi per salire impetuosamente a 10.586 miliardi nel 1997, mantenendo un risultato assai negativo nei due anni successivi.

Nella media del quadriennio '96-'99 il tasso di crescita della spesa si colloca al 6,4%.

Il confronto fra gli ultimi quattro esercizi [1996-1999] assegna all'anno '98 il primo posto per livello di disavanzo [11.243 mld], anche superiore a quello del '97 [10.586 mld] mentre si riduce ma resta elevato lo squilibrio del 1999 [9.186 mld].

Elevata è la distanza della spesa media pro-capite dalla quota capitaria di finanziamento. Il Piano sanitario nazionale 1998-2000 la fissava per l'anno 1998 in lire 1.795.305 e per l'anno 1999 in lire 1.849.165 [+ 3%]; la spesa pro-capite di fine 1998 registra lire 2.021.000 e quella relativa al 1999 sale a lire 2.128.000.

Rispetto al dato medio di spesa pro-capite 1998 e 1999, le Regioni del Sud e le Isole sono tutte al di sotto; il Nord è tutto al di sopra nel 1998 con l'eccezione del Veneto nel 1999. Ugualmente sopra media il Centro.

Più elevati tassi di crescita della spesa negli ultimi quattro anni ['96-'99] si sono registrati in Campania [8,0% in media], Lombardia [+6,7% in media], Lazio [+ 6,4% in media].

Non minori preoccupazioni si prospettano sui risultati dell'anno 2000.

La pur consistente integrazione di 6.860 miliardi all'originario finanziamento [6.580 per quota indistinta] non sembra sufficiente a scongiurare lo squilibrio determinato da una spesa resa assai dinamica a seguito dei disposti rinnovi contrattuali e dell'aumento dei tetti per la farmaceutica.

Mancano a livello centrale, da Sanità e Tesoro, dati aggiornati sui risultati dell'anno 2000. Nondimeno è possibile una prima stima sull'andamento della spesa sanitaria sulla base di dati trasmessi da oltre la metà delle Regioni; quelle che rappresentano la componente più rilevante in termini di fabbisogno, pari al 70,8% nel 1999 [Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia Romagna, Lazio, Campania, Calabria]. Sulla base di tali dati – seppure non definitivi – la spesa per assistenza sanitaria dell'anno 2000 espone una crescita media stimata pari al 10,9% con conseguente squilibrio previsivamente vicino ai 10.000 miliardi.

L'impostazione delle politiche di finanziamento della sanità esigono maggiore trasparenza e ragionevole certezza evitando la reiterata sottostima dei fabbisogni. Nel 1998 gli stanziamenti sono risultati inferiori al fabbisogno per 11.243 miliardi. Tuttavia

nel 1999 si è stabilito un volume di risorse inferiore alla spesa dell'anno precedente, solo in parte colmata da una integrazione al FSN per 4.950 miliardi. Si è pertanto determinato un nuovo squilibrio per 9.188 miliardi. Quanto all'anno 2000, a copertura del fabbisogno sanitario sono stanziati, con l'integrazione dell'accordo di agosto, 123.331 miliardi che rappresentano lo 0,5% in più rispetto alla spesa del 1999, la cui evoluzione pur prevista nell'ordine del 6,2-6,4% [Istat] è già smentita dai suesposti dati di preconsuntivo riferibili all'assistenza sanitaria delle Regioni di maggior peso percentuale nel comparto.

Preoccupanti anche le prospettive per l'anno 2001, sulle cui gestioni grava l'impatto del rinnovo dei contratti collettivi del personale dirigenziale, medico, veterinario, tecnico e amministrativo del biennio economico 2000-2001, nonché gli effetti dell'abolizione dei ticket farmaceutici.

Di qui l'assoluta urgenza di più accurati sistemi capaci di fare chiarezza nella valutazione degli andamenti della spesa sanitaria. Si tratta di "obiettivo minimo", ma decisivo anche ai fini di una corretta impostazione dei rapporti fra Governo centrale e Governi regionali.

Il ritardo con cui procedono i previsti monitoraggi avviati nell'ambito di confronti Governo-Regioni suggerisce alla Corte un più diretto impegno per una esaustiva visibilità dei reali fabbisogni e delle cause che li determinano, mentre resta l'urgenza di una ridefinizione dei livelli di assistenza che nella valorizzazione del costo delle prestazioni ne rapportino qualità e quantità alle risorse disponibili e correttamente quantificate.

Il totale dei disavanzi sanitari ascende a fine 1999 a 40.624 miliardi, rispetto ai quali figurano ripiani a carico del bilancio Stato complessivamente pari a 22.000 miliardi con un residuo debito a carico delle Regioni per 18.624 miliardi, dei quali 15.524 miliardi riguardano le Regioni a statuto ordinario. Più consistenti situazioni debitorie, cui far fronte con mezzi propri, si registrano nel Lazio [3.503 mld], in Emilia Romagna [2.051 mld], Lombardia [1.959 mld], Piemonte [1.475 mld], Puglia [1.267 mld], Campania [1.109 mld].

Lo scarso margine di flessibilità dei bilanci regionali non giustifica tuttavia la soluzione del ricorso all'indebitamento a copertura dei deficit. L'attuale maggior rigore nei principi di garanzia per gli equilibri, esclude tale possibilità e ulteriori deroghe ai limiti quantitativi e qualitativi vigenti. La soluzione va innanzitutto ricercata in una ripartizione di responsabilità che quantifichi con esattezza le ricadute finanziarie delle decisioni assunte da ciascun livello di Governo.

L'analisi economica della spesa corrente sanitaria permette di individuare le componenti di maggiore peso percentuale: "personale", "beni e servizi", "farmaceutica", "ospedaliera convenzionata", che nel 1999 rappresentano rispettivamente il 37,7%, il 21,5%, l'11,7% e l'11,9% del totale.

Il costo del personale rappresenta la voce di maggior peso nella composizione della spesa sanitaria corrente, anche se negli ultimi due anni ['98 e '99] risulta ridimensionata nel confronto con il 1997. Il maggior tasso di crescita si è realizzato negli anni 1995-1997, passando da 39.589 miliardi a 47.298 miliardi e con peso percentuale sul totale dal 42,5% al 43,2%. L'anno 1998 registra il positivo esito delle disposizioni recate dalla legge 662/'96 sul blocco delle assunzioni del comparto sanità e dell'assenza di rinnovi contrattuali con conseguente flessione della spesa di 2.067 miliardi [- 4,5%] ma successivo rialzo nel '99 di 860 miliardi. E' piuttosto sul 2000 che si addensano le maggiori preoccupazioni per gli intervenuti accordi contrattuali non sostenuti da sicura copertura. Nella disaggregazione per ruoli è quello sanitario ad assorbire maggiori risorse [77%], mentre assai inferiore è la componente di spesa riferibile ai ruoli tecnico [14,6%], amministrativo [8,1%] e professionale [0,32%].

La *spesa farmaceutica* evidenzia a partire dal 1998 un andamento incrementale di particolare rilevanza che risulta confermato anche dalle prime stime 2000. Con riferimento alle c.d. "nuove gestioni" la tendenza alla crescita della spesa per farmaci è stata continuativa ed è passata dai 9.964 miliardi del 1995 ai 16.944 del 2000, cioè in cinque anni un maggior costo di 6.980 miliardi, pari ad un incremento percentuale del 70%.

Destano non poca preoccupazione le disposizioni degli ultimi anni che consentono tetti più elevati di spesa per la farmaceutica anche in assenza di assegnazioni integrative di risorse correnti alle Regioni.

Nel 1998 la spesa in questione è aumentata di 3.149 miliardi rispetto al 1997 [+30,5%], superando di 1.473 miliardi il tetto massimo previsto a carico del servizio sanitario nazionale e fissato in 12.200 miliardi dall'art. 36, comma 15, della legge n. 449/'97. Non dissimile il risultato 1999, con incremento della farmaceutica di ulteriori 1.292 miliardi, pari in valore assoluto a 14.765 miliardi [+9,6%] che supera per 2.169 miliardi il limite stabilito dalla legge 448/'98 in 11.451 miliardi e possibile incremento del 10% purchè coniugato ad altrettanta riduzione di spesa per altre funzioni. L'anno 2000 segna una spesa totale per farmaci pari a 16.944 miliardi con incremento di 2.179 miliardi rispetto al 1999 [+15%] e travalicamento per 2.523 miliardi a fronte del tetto fissato in finanziaria 2000 [12.650 mld + 1.771mld].

L'aumento dei consumi è una delle cause di crescita della spesa farmaceutica. Va considerato che il numero di ricette medio pro-capite è passato da 5,4 del 1998 a 5,7 del 1999 per attestarsi nell'anno 2000 a 6,1. Attenta valutazione è necessaria sugli effetti finanziari conseguenti l'eliminazione dei *ticket* disposta in finanziaria 2001.

Nel consumo dei farmaci si riscontra notevole diversità nelle aree geografiche e realtà territoriali. Il numero di ricette pro-capite, nell'anno 2000, passa infatti dal 5,3 del Nord al 6,4 del Centro e al 7,0 del Sud. La Campania è al primo posto per consumo [7,6], seguita dalla Sicilia [7,3] e dalla Calabria [7,3]; all'altro estremo con consumi farmaceutici più bassi: Friuli V.G. [5,0], Lombardia e Valle d'Aosta [5,1], Piemonte e

Veneto [5,3]. La Campania è anche la Regione con maggiore peso percentuale della farmaceutica sulla spesa corrente.

Tra il 1995 e il 1999 *la spesa per beni e servizi* ha fatto registrare un andamento in crescita passando da 17.965 miliardi a 26.362 miliardi. Le misure di contenimento, reiteratamente riprodotte con le annuali manovre a partire dal 1994 e da ultimo con il collegato alla finanziaria per il '98, hanno mancato l'obiettivo, con un travalicamento di 5.138 miliardi. L'esito 1999, malgrado le regole del Patto di stabilità interno e la disciplina sulla centralizzazione degli acquisti, conferma l'andamento in crescita con una spesa di 26.362 miliardi superiore di 1.859 miliardi sull'anno precedente [+ 7,6%]. Tale componente di spesa prevale nelle Regioni del Nord [Veneto 28,4%, Emilia Romagna 28,2%, Piemonte 25,8%, Lombardia con il 24,3%]. Inferiori le percentuali di composizione registrate al Sud: Campania [13,3%], Calabria [14,6%]. Nel Lazio la bassa percentuale [13,1%] si coniuga peraltro con l'elevata percentuale di ospedaliera convenzionata ove consistente è altresì il ricorso all'ospedaliera privata accreditata.

L'ospedaliera convenzionata mostra nel quinquennio 1995-1999 una progressiva crescita, passando dai 10.708 miliardi del '95 ai 14.591 miliardi del 1999, con un incremento pari a 3.883 miliardi [+36,3%] e una dinamica annuale superiore a quella della spesa corrente complessiva alla cui composizione partecipa nel '99 con la percentuale dell' 11,9%.

L'analisi per livelli di assistenza indica la decisa prevalenza della spesa ospedaliera che assorbe oltre il 50% della spesa totale; segue per importanza relativa il costo delle prestazioni in ambito distrettuale percentualmente pari al 37,0%, mentre la prevenzione pesa sul costo totale per il 3,0%. I servizi amministrativi assorbono nel complesso dei tre livelli assistenziali l'8,7%.

Nell'assistenza ospedaliera il costo del personale assorbe le maggiori risorse [47,5%] mentre è pari al 35,6% il costo per la acquisizione di prestazioni sanitarie, che nel Lazio e in Puglia assumono percentuali rispettivamente pari al 49,6% e al 48,5% sul totale della spesa ospedaliera, specialmente influendovi il costo elevato del convenzionamento esterno sia con il settore privato sia con gli istituti classificati e i Policlinici universitari.

L'esame dei principali indicatori costruiti dal Servio centrale di programmazione sanitaria consente una valutazone sui diversi aspetti dell'attività ospedaliera.

Gli indicatori relativi a degenza media [DM], tasso di utilizzo [IOM], frequenza di "letti vuoti" e velocità di rotazione di pazienti per letto, assumono reale significato se valutati in rapporto alla complessità dei casi trattati e in considerazione del peso percentuale di interventi chirurgici nel rapporto con il totale dei ricoveri. Sono questi ultimi indicatori ad offrire più esatta decodificazione agli indici di attività e di efficienza i cui esiti positivi e sopra media non di rado si associano a ricoveri medici e a *case-mix* inferiori all'unità.

Regioni come la Campania, il Lazio, la Puglia, la Calabria ma anche tutte le altre realtà territoriali del Mezzogiorno e Isole espongono dati favorevoli in termini di degenza media per acuti, buona *performance* per tasso di occupazione di posti letto, basso indice di "letti vuoti" e buona rotazione di pazienti per letto, ma scontano bassi indici per complessità di episodi di ricovero e per interventi chirurgici. Sono viceversa le Regioni del Nord a primeggiare nella graduatoria formata dal più elevato numero percentuale di interventi chirurgici e complessità di *case-mix* associati altresì per l'Emilia Romagna ad un apprezzabile utilizzo della strutture e ad una degenza media inferiore a quella di livello nazionale.

Anche sotto l'aspetto finanziario i confronti interregionali delle attività e delle prestazioni rese in ambito ospedaliero si prestano a riflessione. Le Regioni del Sud e Isole espongono nel 1999 una spesa media pro-capite nell'assistenza sanitaria inferiore alla media nazionale. Tale risultato si coniuga peraltro ad un peso percentuale dell'attività chirurgica di molto inferiore a quello registrabile nelle realtà regionali del Nord del Paese, del resto coniugato con minori indici di complessità nelle prestazioni rese.

Ciò trova corrispondenza e si riflette nella massiccia esportazione di pazienti dal Sud-Isole al Centro-Nord con ulteriore aggravio per queste Regioni che in parte scontano gli effetti di una maggiore appropriatezza e efficacia di risposta sanitaria.

La seconda fase del programma straordinario di investimenti, regolato dall'art. 20 della legge 67 del 1988, è stata avviata con delibera CIPE n. 52 del 6 maggio 1998, con la quale è stato approvato il quadro programmatico generale (Programma nazionale quadro) relativo al completamento del programma. La più rilevante novità istituzionale, finanziaria ed operativa è rappresentata dalla attuazione di accordi di programma tra Regioni, Stato ed altri soggetti pubblici per l'accelerazione delle procedure e la realizzazione di opere, con particolare riguardo alla qualificazione e messa a norma delle strutture sanitarie.

Al 31 dicembre dell'anno 2000 sono stati stipulati 12 accordi di cui tre (Lombardia, Toscana, Basilicata) nell'ambito delle intese istituzionali di programma.

Sul totale delle assegnazioni per la II^ fase del programma (20.600 mld), le risorse destinate dalla delibera CIPE alle Regioni sono pari a 19.273,2 miliardi, dei quali 2.248,6 destinati a completamenti e sicurezza delle strutture. Le residue somme destinate ad accordi ammontano a 17.124.,6 miliardi, rispetto a cui il valore complessivo degli accordi di programma perfezionati è pari a 10.352,9 miliardi.

Le Regioni che hanno utilizzato maggiormente tale strumento sono la Campania con 2.149,7 miliardi, seguita dalla Lombardia con 1.180,6 miliardi e dal Piemonte con 1.158,9 miliardi. Sono stati altresì sottoscritti accordi integrativi a completamento del programma per 261,9 miliardi nel Veneto, con 70 interventi. Gli accordi da sottoscrivere per il completamento del programma sono pari a 6.771,6 miliardi, dei

quali l'importo maggiore è riferito alla Sicilia (2.259, 7 mld.) ed alla Puglia (1.497,9 mld).

Gli importi ammessi a finanziamento ammontano a 1.742 miliardi, con una punta massima di 674,5 miliardi in Toscana, in Emilia Romagna (245,1 mld), in Lombardia (279,1 mld) ed in Piemonte (208,9 mld).

Specifiche linee di finanziamento per investimenti in sanità riguardano la realizzazione delle strutture sanitarie per l'attività libero professionale intramuraria. Il d.lgs. 254/2000 prevedeva che le Regioni predisponessero, entro il 31/12/2000, il programma per un ammontare massimo di lire 1.800 miliardi, nell'ambito delle risorse regionali disponibili ai sensi dell'articolo 20 della legge n. 67 del 1988. In relazione ai programmi regionali, risultano di recente ripartiti 1.600 miliardi tra le Regioni destinati alla *intramoenia* dalla finanziaria 2001.

In coerenza con gli obiettivi del Piano sanitario nazionale, il "Programma per la realizzazione di strutture per cure palliative e di assistenza ai malati terminali", in attuazione della legge n. 39 del 1999 prevede la realizzazione, in ciascuna Regione e Provincia autonoma, di almeno una struttura dedicata all'assistenza palliativa e di supporto, prioritariamente per i pazienti affetti da patologia neoplastica terminale che necessitano di cure finalizzate ad assicurare agli stessi e ai loro familiari una migliore qualità della vita. Tutte le Regioni hanno adottato il programma regionale applicativo del programma nazionale per le cure palliative, con la integrazione delle strutture interessate alla cura ed assistenza dei malati terminali. In base all'art. 92 della l. 388/2000, è prevista la possibilità per le Regioni di stipulare convenzioni con istituzioni ed organismi a scopo non lucrativo che dispongano di strutture idonee.

PARTE IV^ - POLITICHE REGIONALI E NUOVO ASSETTO FEDERALE

1. *Ripartizione di funzioni e compiti nel nuovo assetto istituzionale ispirato al federalismo*

L'attuazione del progetto di decentramento previsto dal d.lgs. 112/'98 e dagli altri decreti delegati [143/'97, 469/'97, 422/'97] ha preso avvio presso la Presidenza del Consiglio sulla base di un *iter* procedimentale costituito da passaggi cadenzati da accordi in sede tecnica, sanciti poi nella sede politica della Conferenza unificata. Un procedimento ispirato, da un punto di vista organizzativo, al metodo della partecipazione e strutturato, quanto a contenuti, alla regola del consenso.

In esito a tale complessa attività è la quantificazione delle risorse da trasferire, ricostruibile sulla base dei DPCM intervenuti fra il 1999 e il 2000.

Le risorse complessivamente trasferite alle Regioni a statuto ordinario ammontano a 27.535 miliardi. L'edilizia residenziale [11.629 mld] assorbe una percentuale pari al 42% dei trasferimenti. In tale ambito settoriale l'importo più consistente è attribuito alla Campania che con i 2.351 miliardi viene a comporre il

20,2% del totale. Assai elevate le risorse per edilizia residenziale del Lazio [1.918 mld], Puglia [1.291 mld], Lombardia [1.177 mld], Calabria [1.099 mld]. L'importo più basso è quello del Molise [70 mld].

Il completamento di interventi "ex Mezzogiorno" vede in cima alla graduatoria ancora la Campania con 1.058 miliardi, seguita da Calabria [1.036 mld] e Puglia [943 mld]. Per il trasporto locale al primo posto è la Lombardia [589 mld], ma subito appresso è ancora la Campania [534 mld].

Le Regioni che traggono maggiori risorse dalla somma dei finanziamenti per tutti i settori considerati, sono la Campania che con i 4.711 miliardi distanzia tutte le altre Regioni. Segue la Puglia con 3.219 miliardi e il Lazio con 3.164 miliardi; Calabria e Lombardia sono oltre i 2.500 miliardi. Il minore importo di finanziamenti lo ricevono le Marche [411 mld].

Nel processo di decentramento amministrativo, che ha interessato oltre le Regioni a statuto ordinario anche le Regioni speciali e gli enti locali, l'entità delle risorse finanziarie coinvolte dal processo di decentramento amministrativo ammonta a 32.393 miliardi di cui 16.857 di risorse *a regime*, e 15.536 di risorse *una tantum*, le prime delle quali andranno definitivamente sostituite con compartecipazioni ad imposte erariali (IRPEF, IVA e accisa benzina) per le Regioni e con l'istituzione della addizionale all'Irpef per i comuni.

Nella disaggregazione per aree, risultano 12.596 miliardi a sostegno di competenze in materia di ambiente e infrastrutture, 8.286 milirdi per attività produttive, 7.012 miliardi per servizi alla persona e alla collettività, 639 miliardi per l'agricoltura, 381 miliardi per il mercato del lavoro e 3.683 miliardi per trasporto pubblico locale.

2. *Il trasporto pubblico locale*

Alla legislazione regionale è affidato il compito del recepimento dei principi recati dal d.lgs. 19 novembre 1997 n. 422 modificato con il d.lgs. 400 del 1999. Tutte le Regioni (tranne la Campania) hanno adottato nel triennio 1998-2000 le leggi regionali di attuazione, rendendo in tal modo operativa, almeno sul piano normativo, la riforma del trasporto locale.

Decisiva centralità assumono i Piani regionali da coordinare con il Piano generale trasporti, mentre il miglioramento nell'efficienza è legato alla nuova disciplina dei servizi pubblici locali modificativa della legge 142 del 1990.

Strumento essenziale della riforma è il contratto di servizio che, nel superamento di assetti monopolistici e sulla base di regole ispirate alla concorrenza, si pone come momento centrale ai fini del risanamento del settore, ai cui costi operativi va assicurata, tramite i ricavi del traffico, una copertura non inferiore al 35%, mentre a fronte degli obblighi di servizio sono i corrispettivi modulati nella congruenza fra risorse disponibili e definizione di livelli minimi compatibili.

Conseguenza del nuovo quadro normativo è la certezza finanziaria e la copertura di bilancio dei contratti di servizio, che dovranno essere modulati in conformità a livelli minimi di servizi compatibili con le risorse destinate al settore.

Sul piano finanziario resta preoccupante la situazione dei disavanzi pregressi accumulati dalle aziende di trasporto locale.

Per gli anni 1994-1996 il disavanzo certificato è risultato di 5.245 miliardi a copertura del quale il bilancio dello Stato è interventuo con un sostegno pari al 30%

Al netto di tale ultimo contributo (del quale sono state erogate le prime tre rate), diretto a ripianare un deficit pari a 1.622,8 miliardi, i disavanzi residui a carico delle aziende ammontano a circa 3.622 miliardi cui deve aggiungersi il disavanzo relativo all'esercizio 1997 pari a 1.003 miliardi e i disavanzi non ancora certificati relativi agli esercizi 1998 e 1999.

Ulteriore contributo quindicennale per 35 miliardi annui a decorrere dal 1999 è disposto con la legge 472/'99 a carico del bilancio Stato per la copertura dei disavanzi di esercizio non ripianati relativi all'anno 1997, autorizzando, anche in tal caso, le Regioni più virtuose ad utilizzare per investimenti la quota eccedente il 30% del disavanzo.

Con la legge n. 388/2000 (finanziaria 2001) è stato, infine, previsto un ulteriore contributo straordinario, pari a 1.500 miliardi, per il ripiano del disavanzo di esercizio delle aziende di trasporto pubblico locale per il 1999 e per le regolazioni debitorie dei disavanzi delle ferrovie concesse e in ex gestione commissariale maturati alla data del 31 dicembre 2000.

Gli andamenti gestionali desumibili dai dati di rendiconto registrano minori impegni e flessione nei pagamenti di cassa nel '99. Flette nel '99 la capacità di impegno sia per le spese correnti (80% a fronte del 92,3% nel 1998 e del 89,5% nel 1997) sia per le spese in conto capitale (29% ,a fronte del 52,3% nel 1998 e del 31,3% nel 1997). Diminuisce anche la capacità di spesa sia per le spese correnti (72,2% a fronte del 74% nel 1998 e del 79,8% nel 1997) sia per le spese d'investimento (10,7%, a fronte del 21,9% nel 1998 e del 13,1% nel 1997) in coerenza in questo caso con l'avvio del nuovo programma di investimento diretto al rinnovo del parco autobus.

Con riferimento agli investimenti attivati, i dati di rendiconto confermano un rapido smaltimento dei residui e il buon utilizzo delle risorse.

Nel quadro del programma di investimento previsto dalla legge n. 194 del 1998 le Regioni a statuto ordinario sono state autorizzate a contrarre mutui quindicennali o altre operazioni finanziarie per provvedere alla sostituzione di autobus destinati al trasporto pubblico locale in esercizio da più di 15 anni, nonché all'acquisto di altri mezzi

pubblici. Tali mutui fruiscono di un contributo quindicennale di lire 20 miliardi per l'anno 1997, 146 miliardi per l'anno 1998 e 195 miliardi a decorrere dall'anno 1999.

A seguito di tali assegnazioni le Regioni hanno assunto mutui per oltre 1.539,5 miliardi approvando il relativo programma di investimento che, tuttavia, risulta avviato in concreto solo da alcune Regioni

3. ***Agricoltura***

L'anno 1999 è stato interessato da importanti novità nel settore dell'agricoltura. Fondamentale è stata l'approvazione della riforma della PAC, del resto preparata sin dal 1997 con Agenda 2000 all'interno del processo di revisione degli interventi a favore del settore primario.

Viene ridefinito il ruolo assegnato all'agricoltura nel contesto di una multifunzionalità riguardata quale presupposto di competitività europea, mentre un nuovo accento è posto sulla valorizzazione della qualità e salubrità dei prodotti agricoli e su un più deciso consolidamento della sostenibilità ambientale della produzione primaria unitamente a semplificazione gestionale e amministrativa.

Nel 1999 sono altresì definite le indicazioni finanziarie per il periodo di programmazione 2000-2006 dei fondi strutturali e nel corso dell'anno sono poi varati i principali regolamenti nei quali si sostanzia la riforma del settore.

Sul piano interno della politica nazionale, il 1999 è stato un anno di intensa attività legislativa nel quadro dei provvedimenti attuativi della legge 59 del 1997 e della legislazione di recepimento regionale.

Diverse sono le fonti di finanziamento statali a sostegno del settore seppure resti ormai decisamente prioritaria la quota destinata dai bilanci regionali rinveniente da entrate proprie assegnate. Il d.lgs 173/'98 prevede 550 miliardi a favore dello sviluppo in agricoltura dei quali 250 per l'anno 1999. La legge pluriennale per il settore agricolo [l. 23.12.1999 n. 499] reca finanziamenti che specie a partire dal 2001 sono specialmente funzionali a dare copertura ai nuovi compiti trasferiti [540 mld a fronte di spettanze regionali per 638 mld]. Ulteriori assegnazioni rinvengono dal d. lgs 423 del 1998 che autorizza la ripartizone a favore delle Regioni di 274,4 miliardi avvenuta con provvedimento CIPE 9 febbraio 1999 n. 9.

Importante per i bilanci regionali sono le risorse comunitarie a fronte delle quali e con riferimento ai programmi operativi delle Regioni dell'obiettivo 1 finanziati dal FEOGA lo stato di attuazione ha registrato risultati non pienamente soddisfacenti specie per capacità di spesa [53,3%].

Gli esiti gestionali desunti dai dati di rendiconto e gli indicatori finanziari costruiti con riferimento al periodo 1995-1999 mostrano pagamenti complessivi di cassa pari al 32,3% della massa spendibile .

Tra le Regioni del Sud, la Calabria espone, nel 1999, pagamenti di cassa pari al 30,9 % della massa spendibile, inferiore al dato medio nazionale per oltre un punto percentuale. Altrettanto vale per la Puglia con pagamenti complessivi pari al 25,1% della massa spendibile nella cui composizione grande parte hanno i residui passivi.

Cresce nel '99 la capacità di spesa influenzata dall'esito positivo di Veneto, Toscana, Emilia Romagna. Le Regioni del Sud negli anni 1995-1999 espongono risultati sotto media quanto a capacità di spesa e velocità di cassa.

4. *Risorse idriche e difesa del suolo*

Il settore delle risorse idriche e con esso il settore della manutenzione e dell'assetto idrogeologico, in linea con quanto stabilito dall'Agenda 21, sono stati interessati da un incisivo processo di modernizzazione e riorganizzazione, con l'obiettivo di attuare sistemi di gestione delle risorse idriche non solo "sostenibili", ma soprattutto compatibili con l'assetto idrogeologico naturale del territorio.

Il processo di modernizzazione delineato dalla legge 36 del 1994 in materia di risorse idriche [legge Galli] e dalla legge 183 del 1989, in materia di difesa del suolo, è stato impostato su due direttrici: riqualificazione e sviluppo tecnologico dei settori, tanto sul lato della domanda che dell'offerta di risorse, servizi, sicurezza; opportunità di diffusa applicazione dei principi di sussidiarietà, partenariato pubblico-privato e concentrazione dell'intervento pubblico.

La complessa regolamentazione riferibile alle leggi 36 e 183, con i successivi provvedimenti modificativi e integrativi, costituisce un quadro di riferimento amministrativo, operativo e finanziario ove il momento della gestione e della salvaguardia dell'acqua si collegano strettamente, inducendo una imprescindibile correlazione fra i settori delle risorse idriche e della difesa del suolo. Importante il ruolo riservato alle Regioni il cui principale compito attuativo della legge Galli è quello di rendere operativi gli ambiti territoriali ottimali [ATO] attraverso la definizione dei piani di investimento, l'individuazione della tariffa d'ambito e la regolamentazione per l'aggiudicazione del sistema idrico integrato.

Leggi attuative sono state emanate da tutte le Regioni [tranne in Trentino Alto Adige] e nel loro complesso, hanno individuato 89 ATO, a fronte dei circa 8100 soggetti che, a diverso titolo, operano attualmente in tale settore.

Su un totale di 89 ATO previsti dalla normativa regionale, ne risultano insediati 48, pari al 54% rispetto al totale, distribuiti in undici Regioni.

Forte è la difformità fra le aree del Paese: al Centro, gli Ambiti previsti risultano tutti insediati; al Sud sono il 66%, mentre al Nord solo il 30%.

La carenza idrica, che ha colpito, negli ultimi anni, le zone centro-meridionali del Paese, in particolare la Puglia, la Campania e la Basilicata, ha comportato la sottoscrizione dell'accordo di programma Puglia – Basilicata 5 agosto 1999 finalizzato

a disciplinare il trasferimento delle risorse idriche condivise dalle due Regioni, per il soddisfacimento del fabbisogno idrico per gli usi plurimi da parte di entrambe.

Situazioni di emergenza idrica hanno interessato la Sicilia ove con DPCM 5 novembre 1999 è stato dichiarato lo stato di emergenza idrica nei territori delle Provincie di Agrigento, Caltanissetta, Enna, Palermo e Trapani.

Il dissesto idrogeologico interessa vasta porzione del territorio nazionale. Tra le Regioni più esposte: la Lombardia, ove figurano esposti a rischio 687 comuni [44,4% del totale], il Piemonte con 651 comuni [53,8% del totale] a rischio; la Campania, con 291 comuni [52,8% del totale].

I recenti gravi eventi idrogeologici [*Sarno* maggio 1998, *Cervinara* dicembre 1999, *Soverato* settembre 2000, *Piemonte* ottobre 2000, *Liguria* ottobre/novembre 2000] hanno dato impulso ad attività di pianificazione e programmazione di bacino e a nuovo impegno finanziario nel settore, cui hanno provveduto il d.l. 180/'98 convertito con legge 267/'98 e stanziamento di 1.100 miliardi; ad essi si sono aggiunti altri 300 con la finanziaria 2000. Nello scorso mese di aprile è stato approvato il riparto, relativo al quadriennio 2000 –2003, delle risorse pari a 2.260 miliardi, stanziate con le leggi finanziarie 2000 e 2001, per le finalità di cui alla legge n. 183/89.

Ai sensi delle leggi 341/95, 641/96, 135/97 e 208/98, sono stati ammessi a finanziamento programmi di interventi nel settore della difesa del suolo per importi rispettivamente pari a 421 miliardi, 350 miliardi, 205 miliardi, 11,05 miliardi per un totale complessivo di 987 miliardi [nell'arco temporale 1998 – 2002].

La realizzazione degli interventi ha preso avvio in seguito all'emanzione della delibera Cipe del 6 maggio 1998, che ha dettato le indicazioni procedurali per l'utilizzo delle risorse in favore delle aree depresse recate dalle suindicate leggi.

Dati recenti, forniti dai soggetti attuatori, depongono per interventi appaltati per complessivi 917.895 milioni (importo lordo), di cui 675.432 milioni appaltati nel corso del 1999, 221.509 milioni nel 1999 e 20.954 milioni [dato provvisorio] nel 2000.

Ulteriori finanziamenti a favore delle aree depresse sono previsti dalla legge 208 del 1998 per complessivi 11.050 milioni.

Con delibere CIPE 52 e 135 del 1999 e 70 del 1998 sono stati ammessi a finanziamento vari interventi per la difesa del suolo. Lo stato di avanzamento delle opere, impegni, erogazioni finanziarie dal 1998 ad oggi espone importi impegnati per 720.179 milioni, erogazioni per 319.585 milioni, e avanzamento dei lavori per 289.262 milioni.

5. *Formazione professionale e mercato del lavoro*

Il processo innescato con la legge 59 del 1997, tramite l'attuazione datane con il d.lgs.23 dicembre 1997 n. 469, ha consentito di ricongiungere le competenze in materia di formazione professionale a quelle sin qui separate delle politiche del lavoro.

Il d.lgs. 469 ha trasferito alle Regioni e agli enti locali funzioni e compiti amministrativi relativamente al collocamento e alla gestione del mercato del lavoro.

Il trasferimento e la regionalizzazione dei sevizi per l'impiego ha determinato una profonda trasformazione di sistema in direzione di deciso superamento della concezione tradizionale di collocamento per assumere il ruolo nuovo di erogazione di servizi per il lavoro, la formazione, l'orientamento.

Nella politica di sviluppo dell'occupazione, la formazione diviene cerniera fondamentale per consentire ricadute essenziali alla creazione di presupposti di raccordo domanda-offerta di lavoro. Un compito nuovo, dianzi inesistente, originato dall'interazione fra servizi per l'impiego, formazione, politiche e servizi per il lavoro congiuntamente raccordati nelle nuove complesse competenze assegnate alle Regioni e al sistema delle autonomie. In questo quadro la formazione assume il ruolo di strumento di sostegno alle politiche attive dell'occupazione e dello sviluppo.

Dal 1° gennaio 1999 sono state soppresse le strutture periferiche del Ministero del lavoro e dalla medesima data è prevista l'organizzazione dei servizi per l'impiego.

Principale effetto del nuovo assetto è il venir meno del monopolio pubblico del collocamento del resto già decretato con il Patto per il lavoro del settembre 1996 con il quale Governo e parti sociali convennero sull'apertura ai privati. Per quel che concerne la gestione dei servizi per l'impiego, è stato privilegiato il versante provinciale. Spettano invece alle Regioni funzioni di programmazione, indirizzo e coordinamento.

A livello amministrativo, la riforma è stata generalmente recepita da quasi tutte le Regioni a statuto ordinario [le eccezioni riguardano Puglia e Calabria]. Non altrettanto può dirsi per le speciali, dal momento che Sicilia, Sardegna, e Province autonome di Trento e Bolzano non hanno provveduto, fino a tutto il 2000, a modificare la precedente normativa.

Il confronto interregionale mette tuttavia in chiaro la variabilità regionale quanto a servizi realmente offerti e l'efficacia di risposta rispetto ai bisogni territoriali in materia di occupazione e mercato del lavoro. Da un punto di vista operativo e con riferimento ai servizi realmente attivati, le Regioni del Centro-Nord mostrano buone *performance* a fronte di un evidente ritardo del meridione specie con riguardo al livello qualitativo Ciò vale in primo luogo per il sevizio orientamento ove la poca efficienza del Sud si scontra con una esigenza di risposta resa palese dall'elevato numero di iscritti ai servizi per l'impiego in coerenza con l'elevato tasso di disoccupazione. Altrettanto vale per le risorse informatiche, inesistenti o del tutto obsolete nelle aree meridionali, mentre

insufficiente è lo stato di riqualificazione del personale a fronte dei nuovi compiti da svolgere.

L'individuazione delle risorse a copertura dei compiti assegnati nel settore del mercato del lavoro, è stato definito con DPCM 9 ottobre 1998 [G.U. 5.1.1999 n. 3] in attuazione del quale sono intervenuti 15 DPCM recanti il trasferimento di risorse finanziarie, umane e strumentali alle Regioni e agli enti locali, seguiti a fine dicembre 2000 da altri 15 DPCM.

Le risorse complessive trasferite ammontano a 380 miliardi, la maggior parte delle quali risulta assorbita da Campania, Puglia, Lazio, Calabria e Lombardia [56 mld, 43 mld, 36 mld, 35 mld, 34 mld]. Complessivamente i trasferimenti alle quattro Regioni compongono il 53,6% del totale complessivo. Per quanto riguarda poi le singole voci economiche particolare notazione è sul costo del personale che complessivamente pesa sul totale per 334 miliardi pari all'87,9% del totale trasferimento, a fronte di spese di funzionamento pari al 2,9% e alla spesa per l'Agenzia dell'impiego pari all'8,4%.

L'esercizio delle funzioni trasferite dal d. lgs. 112/98 in materia di formazione professionale è rimasto condizionato alla adozione dei DPCM di trasferimento per la copertura dei relativi oneri. Detto provvedimento, a causa della stretta connessione con l'istruzione scolastica recentemente riformata, non è stato ancora emanato.

Il d.lgs. 112/1998 ha pure previsto il trasferimento alle Regioni delle competenze dianzi spettanti agli istituti d'istruzione professionale dipendenti dal Ministero della pubblica istruzione. Questi istituti trasformati in enti regionali rientrano nelle nuove competenze delle Regioni cui sono attribuiti compiti di istruzione, vigilanza indirizzo e finanziamento.

Sul piano gestionale la spesa per la formazione espone nell'anno 1999 pagamenti complessivi di cassa pari al 33,4% della massa spendibile.

Le Regioni del Sud [tranne la Basilicata] espongono in tutti gli anni considerati risultati sotto media quanto a capacità di spesa e velocità di cassa. La Calabria nel 1999 registra pagamenti di cassa pari al 15,9% della massa spendibile, inferiore di oltre la metà al dato medio nazionale. Altrettanto vale, seppure in misura minore, per la Puglia con pagamenti complessivi pari al 26,9% della massa spendibile nella cui composizione grande parte rivestono i residui passivi. Sopra media le Regioni del Nord riguardo a ciascun indicatore.

PAGINA BIANCA

RELAZIONE

PAGINA BIANCA

PARTE I^

IL COMPARTO REGIONALE E GLI EQUILIBRI DI FINANZA PUBBLICA

1. **Il comparto regionale nel quadro degli obiettivi di risparmio e razionalizzazione della spesa pubblica**

2. **Il fabbisogno del comparto regionale e la sua copertura. Anni 1996 - 2000**

3. **I conti correnti delle Regioni accesi presso la tesoreria generale dello Stato e gli andamenti delle giacenze negli anni 1995 – 2000**

4. **Il patto di stabilità interno. Anni 1999 - 2000**

1. Il comparto regionale nel quadro degli obiettivi di risparmio e razionalizzazione della spesa pubblica

Le tendenze più recenti nei conti pubblici del nostro paese confermano l'esigenza di ulteriori traguardi nel percorso di rientro sia in termini di disavanzo che di debito.

Sulla base dei dati resi noti dall'ISTAT, il conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche espone per l'anno 2000 un indebitamento netto pari al 1,5% del PIL, inferiore al livello del 1999 [1,9%] seppure con esito più modesto rispetto all'obiettivo perseguito dal Governo del 1,3%.

Il rapporto debito/PIL ha registrato nel 2000 una flessione di 4,1 punti percentuali, passando dal 114,6% del 1999 al 110,5%. La crescita economica è stata del 2,9% in termini reali e del 5,2% in termini nominali.[1].

I suesposti risultati, se da un lato depongono per una necessaria prosecuzione nella strategia di più stretto controllo sui saldi di finanza pubblica, hanno peraltro consentito alla politica di bilancio di assumere, a partire dall'anno 2001, una intonazione protesa all'alleggerimento del carico fiscale, mentre è rimasto prioritario l'obiettivo di riqualificazione della spesa.

La manovra di bilancio per il 2001 ha individuato due direttrici strategiche nella definizione degli interventi di razionalizzazione e risparmio.

---

[1] La Commissione Europea nel suo rapporto annuale con riferimento all'anno 2000 ha confermato per l'Italia una crescita economica del 2,9%, inferiore tuttavia alla media europea pari invece al 3,4%; nelle valutazioni più recenti per il 2001 la crescita economica del nostro paese è stata ridimensionata al 2,5%. Da dire che, rispetto alle stime originarie, la revisione al ribasso della crescita italiana fatta dall'OCSE è di circa due decimi di punto percentuale, mentre di mezzo punto è quella fatta dal FMI. Ancor meno favorevoli le stime di Confindustria e Isae che hanno stimato una crescita del 2,5% e del 2,4%.

In primo luogo, una rigorosa applicazione del patto di stabilità interno, ai fini di un più realistico coinvolgimento dei livelli di governo decentrati, associandovi strumenti di estremo rigore e vincolo a garanzia del raggiungimento degli obiettivi.

In secondo luogo, una disciplina intesa alla modernizzazione e razionalizzazione delle procedure di acquisto di beni e servizi delle amministrazioni centrali, regionali e locali, ivi incluse aziende sanitarie e ospedaliere.

In questa strategia è l'ipotesi tracciata nel DPEF 2001-2004 di riduzione di spesa e di entrata che fra il 2000 e il 2004 dovrebbero flettere automaticamente del 3,9% in rapporto al PIL, in assenza di specifici interventi strutturali di correzione dei principali meccanismi di alimentazione.

Nondimeno, più attuali valutazioni, specie a riguardo dell'impatto della spesa riferibile al livello regionale, sono state considerate nella nota di aggiornamento del DPEF con conseguente variazione del quadro tendenziale di oltre un punto percentuale.

Il Governo, nel tracciare gli obiettivi di finanza pubblica per gli anni 2001-2004, non ha mancato di avvertire come rimangano in ogni caso "aperte alcune questioni di fondo riguardanti la spesa per pensioni e *sanità*"; questo, in particolare, è indicato come il capitolo di spesa ove si annida una forte probabilità di crescita a un tasso superiore ai valori-obiettivo fissati dalle decisioni assunte in sede di programmazione finanziaria e di Piano sanitario.

La mancanza di una distinzione precisa di responsabilità fra centro e periferia su decisione e gestione della spesa sanitaria allenta in misura sostanziale i vincoli di bilancio e crea un incentivo fisiologico all'espansione della spesa. Di qui l'esigenza di rafforzare, insieme al decentramento delle responsabilità finanziarie, l'ambito di

decisione su quanta e quale sanità offrire ai cittadini, eliminando *standard* nazionali di offerta elevati e uguali per tutti e privilegiando viceversa *standard* minimi[2].

Le riflessioni sollecitate da istituti di ricerca e centri di consulenza istituzionali depongono per gli effetti contraddittori legati ad un sistema ove l'offerta è stabilita dal livello centrale [contratti del personale, spesa farmaceutica, livelli di assistenza] mentre resta poi alle Regioni la conseguente responsabilità di spesa.

Anche il modello di assistenza recentemente prevalso induce perplessità, a causa della insufficiente interazione, nella scelta allocativa delle risorse, dello spazio da riservare al versante della produzione di servizi e/o all'acquisto di questi dal sistema produttivo privato, con conseguente compressione della logica competitiva e di mercato [v. Parte III^, Cap. I, parag. 1].

Per quanto riguarda poi la razionalizzazione delle procedure di acquisto di beni e servizi, secondo la relazione tecnica allegata alla. finanziaria 2001, la previsione di risparmio, conseguente all'applicazione delle disposizioni ora recate agli articoli 58 e 59, è misurata complessivamente in 7.200 miliardi.

La disaggregazione per ente espone una ripartizione che assegna a Regioni, Università, enti previdenziali e altri enti 1.500 miliardi, ad *asl* e ospedali 1.500 miliardi, mentre 2.500 miliardi di risparmio sono attesi da Comuni e Province, 1.200 miliardi dallo Stato, 500 miliardi da altri enti.

---

[2] Commissione tecnica della spesa pubblica: *Osservazioni e raccomandazioni su "L'allocazione delle risorse nel servizio sanitario nazionale e il controllo della spesa sanitaria pubblica"*, marzo 1999 fasc. 2.

La tabella seguente, costruita sulla base dei dati del conto consolidato della P.A., mostra per il periodo 1996-1999 l'evoluzione delle spese per consumi intermedi su cui occorre misurare le ipotizzate previsioni di risparmio.

TAB 1/REG

CONTO CONSOLIDATO PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
Totale consumi intermedi *
1996 -1999
(in miliardi)

ENTI	1996	1997	1998	1999
STATO	21.418	20.823	22.409	24.936
CCDDPP	3.999	2.880	2.430	2.207
ANAS	405	549	530	512
ALTRI ENTI ECON. NAZ.	341	359	373	357
ENTI DI RICERCA	1.320	1.350	1.433	1.356
ENTI NAZ.LI DI ASSISTENZA	2.081	2.382	2.322	2.328
TOTALE AMMINISTRAZIONE CENTRALE	*29.564*	*28.343*	*29.497*	*31.696*
Var. % su anno precedente		*-4,13*	*4,07*	*7,45*
REGIONI	4.222	4.592	4.714	4.949
PROVINCE	2.829	2.855	3.023	3.380
COMUNI	28.125	29.883	31.585	33.813
ALTRI ENTI ECONOMICI LOCALI	1.054	1.237	1.398	1.450
ENTI ASSISTENZIALI LOCALI	3.190	3.657	4.048	4.372
AZIENDE SANITARIE LOCALI E OSPED.	18.620	19.522	20.229	20.740
IRCCS E CLINICHE UNIV.	896	946	977	1.001
TOTALE AMMINISTRAZIONE LOCALE	*58.936*	*62.692*	*65.974*	*69.705*
Var. % su anno precedente		*6,37*	*5,24*	*5,66*
ENTI DI PREVIDENZA - TOTALE	2.420	2.824	2.721	2.930
TOTALE CONSUMI INTERMEDI	*90.920*	*93.859*	*98.192*	*104.331*
Var. % su anno precedente		*3,23*	*4,62*	*6,25*

FONTE: Relazione tecnica allegata alla finanziaria 2001
* al netto di prestazioni sociali in natura

I suesposti dati mettono in chiaro la differente percentuale di crescita riferibile ai vari comparti nel periodo considerato, con un più accentuato tasso di crescita per Comuni e Province [99/96: +20,0% e +19,5%] a fronte di percentuali inferiori di aziende sanitarie e ospedaliere [+11,4%], Stato [+16,4%] Regioni [+17,2%]. Da dire tuttavia che la crescita percentuale dell'ultimo anno espone viceversa un consistente picco in rialzo per lo Stato [+11,3%] a fronte di un accentuato contenimento di Regioni [+5%] e *asl*-ospedali [+2,5%] che per tali enti rende più complesso e meno plausibile il percorso alla volta di ulteriori riduzioni di spesa.

Sono aspetti che meritano attenta riflessione, in quanto gli indicati risparmi in primo luogo sono funzionali ai miglioramenti attesi nei saldi tendenziali di parte corrente ai sensi dell'art. 53, legge 388/2001 [patto di stabilità interno] e, per altro verso, assumono decisivo rilievo nel quadro più generale di contenimento e controllo degli effetti che le gestioni regionali e locali sono destinate a produrre sui conti del settore statale in termini di copertura del fabbisogno di comparto.

I paragrafi che seguono intendono ricostruire entrambi gli aspetti con riferimento agli esiti dell'anno 2000 posto a raffronto con gli esercizi precedenti.

2. Il fabbisogno del comparto regionale e la sua copertura. Anni 1996 - 2000

L'analisi dei risultati di fabbisogno del comparto regionale è fondamentale per una prima valutazione sull'andamento della spesa regionale. In tale ricostruzione sono utilizzati i dati forniti dal Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica–Gruppo monitoraggio dei flussi di cassa. L'indagine assume a suo riferimento il profilo della copertura ove rileva la somma dei finanziamenti esterni e

l'utilizzo delle disponibilità esistenti sui conti di tesoreria; il saldo, cioè, fra finanziamenti e prelevamenti che definisce il finanziamento con mezzi propri. 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 finanziamenti esterni. Fra questi, in realtà, figura anche l'Irap, malgrado tale tributo sia da inquadrare giuridicamente fra le entrate proprie. Nondimeno il Tesoro nelle sue ricostruzioni continua a includere tale imposta fra i trasferimenti per l'esigenza di omogeneità nelle serie storiche, ma con corrispondente aggravio del livello di copertura richiesto dall'effettivo fabbisogno regionale.

L'indicato quadro ragionativo è nella seguente tabella ove, in via di prima approssimazione, può desumersi anche il margine percentuale di adempimento che il comparto e le singole Regioni hanno assicurato a quanto richiesto dal patto di stabilità interno. L'approssimazione è costituita da un fabbisogno indistinto quanto a copertura di spesa corrente e di investimento, mentre poi la verifica del patto, sulla base delle circolari del Tesoro, presuppone una analisi da condurre – oltre che al netto di diverse voci di bilancio fra cui anche la sanità – soprattutto sulla base di dati relativi alla formazione del fabbisogno e non alla sua copertura. Nondimeno i due profili – come meglio si dirà nelle analisi riservate a tali aspetti per tramite dei dati di consuntivo e delle schede specifiche trasmesse dalle Regioni – non differiscono sostanzialmente mentre poi la considerazione degli investimenti coinvolge margini di spesa che in ambito regionale rappresentano mediamente un 10% della spesa effettiva e grosso modo anche di quella finale.

TAB 2/REG

FABBISOGNO DEL COMPARTO REGIONALE - COPERTURA 1996 -2000

(in miliardi)

	TOTALE REGIONI					TOTALE REGIONI S.O.				
	1996	1997	1998	1999	2000	1996	1997	1998	1999	2000
A. Gestione di bilancio (a+b+c+d)	**64.266**	**33.462**	**66.201**	**108.712**	**96.616**	**42.968**	**20.138**	**46.450**	**85.420**	**71.629**
a. Regioni altro trasf. Correnti	19.864	16.663	26.786	21.238	32.031	3.345	4.616	10.261	4.697	12.513
b. Regioni trasf. C/capitale	4.626	1.514	5.297	6.227	6.017	3.475	1.238	4.228	5.037	4.845
c. trasferimenti FSN	39.776	10.285	31.237	75.927	57.568	36.148	9.612	29.466	70.737	53.309
d. ripiani disavanzi sanità (l. 21/97)	0	5.000	2.880	5.320	1.000		4.672	2.494	4.949	962
B. Contributi sanitari (a+b+c+d)	**50.197**	**51.500**	**17.406**	**1.647**	**21**	**43.992**	**44.944**	**15.171**	**1.469**	**19**
a. Inps	30.082	31.401	7.612	1.521	0	26.682	27.565	6.694	1.360	0
b. giroconto	17.750	17.825	9.554	126	21	15.319	15.444	8.271	109	19
c. fs	572	587	75	0	0	492	502	64	0	0
d. altro	1.792	1.687	166	0	0	1.500	1.432	141	0	0
C. Irap (a+b)	**0**	**0**	**29.325**	**35.752**	**61.026**	**0**	**0**	**25.680**	**31.277**	**54.263**
a. Irap pubblica	0	0	10.554	13.330	13.351			8.679	10.926	11.013
b. Irap privata	0	0	18.771	22.422	47.675			17.001	20.351	43.250
D. Addizionale Irpef	**0**	**0**	**145**	**4.701**	**4.876**			**126**	**4.124**	**4.284**
E. Risorse Cee (a+b)	**2.313**	**5.210**	**6.097**	**7.119**	**7.976**	**1.791**	**3.858**	**4.726**	**5.727**	**6.477**
a. risorse Cee	1.385	3.227	3.502	3.732	4.577	964	2.205	2.557	2.907	3.496
b. risorse cofinanz. nazionale	929	1.983	2.596	3.387	3.399	827	1.653	2.169	2.820	2.981
F. Mutui pregressi sanità	**2.965**	**800**	**1.502**	**1.500**	**0**	**2.337**	**688**	**1.060**	**1.500**	**0**
G. Sospesi di tesoreria (b-a+d-c)	**9.503**	**22.311**	**28.000**	**-28.584**	**5.904**	**8.389**	**21.639**	**24.298**	**-25.873**	**6.106**
a. rimborsi sanità	75.114	29.220	62.257	121.409	75.927	68.083	26.327	58.017	111.013	69.721
b. anticip.concesse - sanità	82.777	51.719	91.908	92.825	81.831	74.632	48.154	83.966	85.140	75.827
c. rimborsi - fondo perequativo	0	1.876	1.651	0	0	0	1.876	1.651	0	0
d. anticip.concesse - fondo pereq.	1.840	1.688	0	0	0	1.840	1.688	0	0	0
H. Totale finanziamenti esterni (A+B+C+D+E+F+G)	**129.244**	**113.283**	**148.677**	**130.847**	**176.419**	**99.478**	**91.267**	**117.511**	**103.644**	**142.778**

segue pag ⟹>

segue TAB 2/REG

	TOTALE REGIONI					TOTALE REGIONI S.O.				
	1996	1997	1998	1999	2000	1996	1997	1998	1999	2000
J. Tesoreria (J=a+b+c+d+e)	**6.678**	**-15.840**	**9.837**	**-13.236**	**17.524**	**3.631**	**-11.127**	**8.326**	**-8.728**	**16.954**
a. Sanità - Usl (I+II)	**-1.784**	**-2.557**	**-751**	**-2.498**	**-1.668**	**-673**	**-2.882**	**-770**	**-2.541**	**-1.172**
I. Sanità - Usl gestione ordinaria (1-2+3-4+5-6)	**-1.784**	**-4.039**	**-804**	**-1.876**	**-1.459**	**-673**	**-4.126**	**-852**	**-1.971**	**-994**
1 DGT Usl entrate 20006	79.316	81.781	92.995	97.187	107.817	71.539	73.640	84.937	89.272	98.812
2. DGT Usl uscite 20006	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3. DGT conto di debito entrate	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4. DGT conto di debito uscite	79.316	81.781	92.995	97.187	107.817	71.539	73.640	84.937	89.272	98.812
5. Usl entrate	95.023	101.256	114.581	124.850	135.387	83.147	86.906	100.867	109.927	120.324
6. Usl uscite	96.807	105.295	115.386	126.726	136.846	83.819	91.032	101.719	111.898	121.319
II. Sanità - usl gestione liquidatoria (1-2+3-4+5-6)	**0**	**1.482**	**54**	**-622**	**-209**	**0**	**1.244**	**81**	**-570**	**-178**
1 DGT Usl entrate 20011	0	3.657	2.148	1.126	74		3.329	1.801	1.099	74
2. DGT Usl uscite 20011	0	0	0	0	0		0	0	0	0
3. DGT conto di debito entrate	0	0	0	0	0		0	0	0	0
4. DGT conto di debito uscite	0	3.657	2.148	1.126	74		3.329	1.801	1.099	74
5. Usl entrate	0	5.134	3.829	1.838	891		4.646	2.951	1.675	699
6. Usl uscite	0	3.652	3.775	2.460	1.100		3.402	2.870	2.245	877
b. Sanità Regioni (1-2+3-4)	**9.886**	**-4.459**	**4.424**	**-6.118**	**-15.046**	**8.509**	**-3.184**	**3.208**	**-4.504**	**-13.666**
1. Regioni sanità entrate	173.468	116.271	164.913	212.474	173.038	155.473	105.223	150.264	194.323	157.870
2. Regioni sanità uscite	163.582	122.077	160.310	220.765	185.050	146.963	109.753	146.674	200.953	168.629
3. Regioni sanità disavanzi Usl entrate	0	5.261	2.910	5.782	1.971		4.934	2.524	5.411	1.933
4. Regioni sanità disavanzi Usl uscite	0	3.915	3.090	3.609	5.005		3.588	2.906	3.286	4.839
c. Irap (1-2+3-4)	**0**	**0**	**5.641**	**-1.787**	**31.537**	**0**	**0**	**4.676**	**-1.498**	**29.225**
1. Irap pubblica entrate cc	0	0	10.554	13.330	13.351			8.679	10.926	11.013
2.a Irap pubblica uscite conti ordinari	0	0	4	4	4			4	4	3
2.b Irap pubblica uscite conti sanità			9.434	13.339	13.281			7.735	10.930	10.978
3. Irap privata entrate cc	0	0	21.309	33.479	57.634			19.262	30.413	52.244
4.a Irap privata uscite conto ordinario	0	-	3.090	3.761	3.354			2.813	3.191	2.961
4.b Irap privata uscite conto sanità			13.693	23.627	15.726			12.713	21.501	13.661
4.c Irap privata uscite Stato-erario				7.864	7.084				7.210	6.429
d. Addizionale Irpef (1-2)	**0**	**0**	**22**	**107**	**519**	**0**	**0**	**19**	**90**	**461**
1. addizionale Irpef entrate cc	0	0	145	4.701	4.876			126	4.124	4.284
2. addizionale Irpef uscite cc	0	0	123	4.595	4.357			107	4.034	3.823
e. Regioni altro (1-2+3-4+5-6)	**-1.424**	**-8.823**	**500**	**-2.941**	**2.182**	**-4.205**	**-5.060**	**1.194**	**-275**	**2.106**
1. Regioni ordinari entrate	36.246	28.007	41.391	35.608	43.897	21.967	19.830	27.497	22.648	28.429
2. Regioni ordinari uscite	37.053	37.718	40.692	37.801	43.112	25.643	25.520	26.272	22.421	27.698
3. Regioni risorse Cee entrate	2.340	5.206	5.945	6.974	7.764	1.799	3.856	4.584	5.599	6.274
4. Regioni risorse Cee uscite	2.995	4.158	6.009	7.593	6.209	2.329	3.106	4.558	6.103	4.845
5. Regioni altro entrate	106	0	27	3	18	5	0	0	1	1
6. Regioni altro uscite	67	160	162	131	175	5	120	57	0	55
Effetto sul fabbisogno (H-J)	**122.566**	**129.122**	**138.839**	**144.084**	**158.896**	**95.847**	**102.394**	**109.185**	**112.372**	**125.824**

FONTE: Ministero del tesoro - Gruppo monitoraggio flussi di cassa

L'esame dei dati consente una prima rilevazione sui risultati dell'anno 2000 in termini di fabbisogno regionale [RSS+RSO]; la cui crescita rispetto all'anno precedente, è pari a 14.812 miliardi corrispondente ad una evoluzione percentuale del 10,3%, la più elevata degli ultimi quattro anni.

A influire su tale risultato è soprattutto il comparto delle Regioni a statuto ordinario [RSO] con un incremento percentuale del fabbisogno 2000 del 12% rispetto all'anno 1999 [+13.452 miliardi in v.a.]; tale tasso percentuale si distanzia di notevole misura dal *trend* degli anni precedenti [+ 2,9% nel '99; +6,6% nel '98; +6,8% nel '97]. L'omologo risultato per le Regioni a statuto speciale [RSS] segna una percentuale di incremento pari al 4,3%, in flessione rispetto al 1999 [6,9%] e al 1998 [10,9%].

Il risultato del 2000 per le Regioni a statuto ordinario ha in parte risentito dell'afflusso alle contabilità regionali dell'integrazione del minore gettito IRAP del 1998 che per 7.333 miliardi è slittato di due anni con allocazione in finanziaria 2000 [legge 488/'99] quale regolazione contabile iscritta in tabella C [cap. 3701 del M.Tesoro]. Va inoltre considerato che il sistema legato al fondo di compensazione interregionale comporta inevitabili slittamenti nella erogazione. La differenza dovuta alle Regioni per il '99 (comprensiva del saldo '98), è stata erogata per circa 1.000 miliardi nel '99 e per il resto è confluita nei pagamenti dell'anno 2000 [circa 2.960 miliardi].

Nel tenere conto di tali voci, che non costituiscono reale copertura dell'anno 2000, il fabbisogno viene a ridursi di circa 10.000 miliardi, riportando la crescita di tale anno nella percentuale del 2,7% [+ 3.452 miliardi] non distante, dall'esito dell'anno precedente [+ 3.187 miliardi] e di poco superiore al tasso nominale di inflazione [2,5%

per il 2000 – Relazione del Governatore della Banca d'Italia 31.5.2001 su analisi Consensus Forecasts].

Con riguardo poi alla provenienza del finanziamento, particolare considerazione merita in primo luogo la gestione del bilancio [punto A della Tabella] la quale, se nel 1997 registra una consistente riduzione nel contributo offerto alla copertura del fabbisogno regionale [-30.804 mld], recupera nel 1998 e nel 1999 con un aumento, rispettivamente, di 32.739 miliardi e di 42.511 miliardi, cui segue nel 2000 una flessione di 12.096 miliardi.

Per le Regioni a statuto ordinario [RSO] i suaccennati andamenti annuali si sono tradotti nel '97 in una diminuzione pari a 22.830 miliardi cui è seguito un consistente incremento di flussi da bilancio Stato nel '98 [+26.312 mld] e nel '99 [+38.970 mld] ma una flessione 2000 pari a 13.791 miliardi.

I risultati dell'anno 2000 mostrano altresì una minore copertura offerta alla sanità da parte del FSN [-18.359 mld; -17.428 mld riferiti alle RSO] mentre di 10.793 [+7.816 miliardi per le RSO] è la crescita di altri trasferimenti correnti da bilancio Stato.

Nell'ambito dei finanziamenti esterni alle RSO, rilevante peso percentuale, a partire dal 1998, rivestono i flussi relativi all'IRAP[3] con una crescita nel 2000 di 22.986 miliardi. Quanto all'IRPEF, i valori si mantengono sostanzialmente corrispondenti all'anno precedente con una crescita per le RSO di 160 miliardi. Aumentano altresì, nell'ultimo anno considerato, sia i finanziamenti CEE [+589 per le RSO], sia – ma in assai minore misura - i cofinanziamenti nazionali [+161 mld].

[3] Il Tesoro nella ricostruzione dei conti del settore statale continua a includere l'IRAP fra i trasferimenti per esigenze di omogeneità di serie storiche [v. retro pag. 7].

Nella composizione dei finanziamenti esterni figurano altresì i sospesi di tesoreria ove affluiscono le anticipazioni per la sanità i cui rimborsi, dimensionati in senso inversamente proporzionale ai pagamenti da bilancio per FSN, determinano i relativi saldi; la diminuzione delle erogazioni da FSN nel '97 e '98 ha trovato compensazione nei sospesi di tesoreria [22.311 mld e 28.000 mld – RSS + RSO], mentre nel '99 i rimborsi hanno superato di molto le anticipazioni concesse con un saldo negativo di 28.584 miliardi per il comparto regionale [-25.873 per le RSO], a fronte di un FSN pari per tutto il comparto a 75.927 miliardi. Nel 2000 la riduzione del trasferimento per FSN a 57.568 mld ha trovato nuovamente sostegno, pur se in misura modesta, nella gestione dei sospesi.

Da notare, a riguardo, come il complesso delle risorse riferite ai trasferimenti per FSN, contributi sanitari, IRAP, IRPEF e saldo attivo dei sospesi di tesoreria assecondi annualmente l'importo fissato per il finanziamento della sanità ivi comprese le relative integrazioni.

In sostanza, a motivo 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 fisiologico esito nell'anno di riferimento con sollievo del bilancio statale per quanto non trasferito ai conti ordinari regionali e in tale misura trattenuto dalle Regioni in conto anticipazione. 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 tenuto conto qualora si voglia individuare il contributo del comparto all'indebitamento netto dell'anno.

L'andamento, in aumento o in diminuzione, dei finanziamenti esterni ha influenzato i risultati di tesoreria dell'intero comparto regionale [RSS + RSO]; ed invero, dopo la flessione dell'anno '97 per 15.961 miliardi, compensata con un saldo negativo di tesoreria di importo sostanzialmente analogo [-15.840 mld], gli anni 1998, 1999 e 2000 hanno alternato saldi positivi e negativi [+9.837 mld; -13.236; +17.524 mld] in corrispondenza all'aumento o diminuzione dei finanziamenti esterni. Con riferimento alle sole RSO, i saldi di tesoreria degli ultimi quattro anni [1997-2000] assumono i seguenti risultati: -11.127 miliardi; +8.326 miliardi; -8.728 miliardi; +16.954.

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, 1998, 1999, 2000 e con distinta considerazione per le Regioni a statuto ordinario e speciale.

TAB 3/REG

EFFETTO SUL FABBISOGNO DI CASSA
ANNI 1996 - 2000

(in miliardi)

AMMINISTRAZIONI	1996	1997	Variaz. %	1998	Variaz. %	1999	Variaz. %	2000	Variaz. %
Piemonte	8.201	9.050	*10,35*	10.003	*10,54*	10.554	*5,50*	11.799	*11,80*
Lombardia	15.987	17.646	*10,38*	18.697	*5,95*	20.801	*11,26*	22.533	*8,32*
Veneto	8.593	8.860	*3,10*	8.991	*1,49*	9.527	*5,96*	10.667	*11,96*
Liguria	3.612	3.741	*3,57*	4.042	*8,05*	4.030	*-0,31*	4.566	*13,31*
Emilia Romagna	8.251	8.061	*-2,31*	8.766	*8,74*	8.585	*-2,06*	10.929	*27,30*
Toscana	7.218	7.204	*-0,20*	7.953	*10,40*	7.747	*-2,60*	9.245	*19,34*
Marche	2.976	3.112	*4,58*	3.342	*7,38*	3.300	*-1,26*	3.921	*18,81*
Umbria	1.901	1.927	*1,38*	1.930	*0,18*	2.319	*20,14*	2.698	*16,34*
Lazio	10.306	10.898	*5,74*	12.046	*10,53*	10.812	*-10,24*	13.395	*23,89*
Abruzzo	2.502	2.865	*14,49*	2.950	*2,98*	3.128	*6,02*	3.361	*7,44*
Molise	853	873	*2,31*	959	*9,82*	1.012	*5,57*	1.123	*11,00*
Campania	11.907	12.457	*4,62*	13.211	*6,05*	14.158	*7,17*	14.504	*2,44*
Basilicata	1.448	1.616	*11,59*	1.746	*8,07*	1.997	*14,35*	1.963	*-1,69*
Puglia	6.820	8.726	*27,94*	9.117	*4,48*	9.268	*1,66*	9.052	*-2,33*
Calabria	5.270	5.358	*1,68*	5.431	*1,34*	5.135	*-5,45*	6.069	*18,19*
TOTALE R.S.O.	*95.847*	*102.394*	*6,83*	*109.185*	*6,63*	*112.372*	*2,92*	*125.824*	*11,97*
Val d'Aosta	1.252	1.451	*15,92*	1.337	*-7,89*	1.518	*13,54*	1.499	*-1,22*
Trentino Alto Adige (1)	226	436	*92,71*	491	*12,57*	431	*-12,16*	563	*30,59*
Provincia autonoma di Trento (1)	3.637	3.943	*8,42*	4.703	*19,27*	5.106	*8,56*	4.870	*-4,62*
Provincia autonoma di Bolzano (1)	3.973	4.595	*15,65*	5.172	*12,57*	5.583	*7,95*	6.094	*9,16*
Friuli Venezia Giulia (1) (2)	4.162	5.269	*26,61*	4.511	*-14,39*	5.429	*20,35*	5.332	*-1,79*
Sicilia	7.032	5.247	*-25,39*	6.890	*31,32*	6.850	*-0,57*	7.784	*13,64*
Sardegna	6.437	5.788	*-10,09*	6.551	*13,19*	6.794	*3,71*	6.929	*1,98*
TOTALE R.S.S.	*26.720*	*26.729*	*0,03*	*29.655*	*10,95*	*31.712*	*6,94*	*33.072*	*4,29*
TOTALE REGIONI	122.566	129.122	*5,35*	138.839	*7,53*	144.084	*3,78*	158.896	*10,28*

FONTE: Ministero del tesoro - Gruppo monitoraggio flussi di cassa

(1) Il confronto tra il 1998 e anni precedenti non è omogeneo a causa del trasferimento di nuove funzioni di spesa

(2) Il confronto tra il 1998 e il 1999 non è omogeneo a causa del mutamento delle procedure di accreditamento dei trasferimenti statali

I suesposti dati offrono un quadro di risultati non omogeneo con riguardo alle singole realtà territoriali.

Prima osservazione – come già detto – è nel consistente tasso di crescita del fabbisogno 2000, il cui valore assoluto supera di quasi 15.000 miliardi l'omologo dato dell'anno precedente [+10,3%]. Le Regioni a statuto ordinario vi contribuiscono – come già detto – per 13.452 miliardi con una crescita di fabbisogno vicino al 12% nel confronto con il 1999.

L'esito delle RSO mette a confronto situazioni differenziate ove degno di nota tuttavia è l'accentuarsi dei fenomeni di crescita in correlazione con esiti di segno inverso ottenuti nell'anno precedente. Così è per Liguria [+13,3% nel 2000; -0,3% nel '99], Emilia Romagna [+27,3% nel 2000; -2,1% nel '99], Toscana [+19,3% nel 2000; -2,6% nel '99], Marche [+18,8% nel 2000; -1,3% nel '99], Lazio [+23,9% nel 2000; -10,2% nel '99], Calabria [+18,2% nel 2000; -5,5 nel '99].

Migliorano invece i risultati di Puglia e Basilicata che flettono rispetto al '99 [-2,3%; -1,7%] mentre in Lombardia e Campania cresce il fabbisogno 2000 ma con tasso inferiore rispetto all'anno precedente. Piemonte, Veneto e Molise confermano anche per l'anno 2000 il *trend* in crescita che, attestato sul 5,5%-5,9% nel 1999, sale all'11%-11,9%.

Le suindicate osservazioni riferite all'anno consentono di mettere in chiaro come l'effetto di riduzione o di crescita sia generalmente da porre in relazione con l'esito inverso realizzato nell'anno o nei due anni precedenti; ove poi proprio la caratteristica dei flussi tende a ricomporre gli esiti di fine anno secondo logiche non sempre coerenti con la reale situazione anche di cassa riferibile alle annuali gestioni.

Ciò posto, maggiore evidenza è allora nella costruzione di una media percentuale di ciascuna Regione rispetto al proprio fabbisogno complessivo riferito all'ultimo quadriennio, per scrutare di quanto l'anno di riferimento si collochi percentualmente sopra la media del quadriennio e se, rispetto al dato nazionale, esponga dati positivi o negativi.

Tale analisi consente di notare come la media percentuale di crescita nel quadriennio 1997-2000 sia pari all'11,8%; a fronte di tale dato di livello nazionale, indici superiori espongono le seguenti Regioni: Piemonte [13,9%], Lombardia [13,1%], Veneto [12,2%], Emilia Romagna [20,3%], Toscana [15,0%], Marche [14,6%], Umbria [21,6%], Lazio [13,6%], Molise [13,2%]. Indici inferiori al dato medio nazionale sono quelli delle Regioni: Liguria [11,5%], Abruzzo [10,9%], Campania [6,8%], Basilicata [7,3%], Puglia [0,12%], Calabria [10,4%].

Una analisi per settori è poi offerta dalla seguente tabella. Anch'essa si avvale dei risultati di monitoraggio del Gruppo speciale del Ministero del tesoro, riguardo ai quali alcune precisazioni sono da fare in relazione ai mutui a ripiano disavanzi pregressi eventualmente non transitati in tesoreria perché versati direttamente ai tesorieri regionali e perciò non inclusi in tabella.

TAB 4/REG

FABBISOGNO DI CASSA - SETTORI DI SPESA - COPERTURA
ANNI 1996 - 2000

(in miliardi)

		TOTALE REGIONI					TOTALE REGIONI S.O.				
*		1996	1997	1998	1999	2000	1996	1997	1998	1999	2000
+	Trasferimenti da bilancio non sanità	24.490	18.177	32.083	27.465	38.048	6.820	5.854	14.490	9.734	17.358
+	Irap non sanità **			556	573	482			556	344	399
-	Saldo Conti ordinari ed altri (no sanità) (V-P)	-768	-9.871	564	-2.322	627	-3.676	-5.810	1.168	228	678
+	Saldo anticipazioni fondo pereq.	1.840	-188	-1.651	0	0	1.840	-188	-1.651	0	0
=	**A. Totale attività ordinaria**	27.098	27.859	30.424	30.359	37.903	12.336	11.475	12.227	9.850	17.080
	A. Variazione percentuale		*2,81*	*9,21*	*-0,21*	*24,85*		*-6,98*	*6,55*	*-19,44*	*73,40*
+	Risorse Cee	2.313	5.210	6.097	7.119	7.976	1.791	3.858	4.726	5.727	6.477
-	Saldo Conti Risorse cee (V-P)	-655	1.048	-64	-619	1.555	-529	749	26	-504	1.428
=	**B. Totale programmi comunitari**	2.969	4.162	6.161	7.738	6.421	2.321	3.108	4.700	6.231	5.049
	B. Variazione percentuale		*40,19*	*48,03*	*25,60*	*-17,02*		*33,95*	*51,19*	*32,58*	*-18,98*
+	**C. Mutui disavanzi pregressi non L. 21/97**	2.965	800	1.502	1.500	0	2.337	688	1.060	1.500	0
	C. Variazione percentuale		*-73,02*	*87,80*	*-0,15*	*-100,00*		*-70,57*	*54,09*	*41,51*	*-100,00*
+	Fondo sanitario nazionale	39.776	10.285	31.237	75.927	57.568	36.148	9.612	29.466	70.737	53.309
+	Contributi sanitari	50.197	51.500	17.406	1.647	21	43.992	44.944	15.171	1.469	19
+	Trasferimenti Irap e add. Irpef a conti sanità	0	0	23.250	41.561	33.364	0	0	20.555	36.464	28.461
+	Sanità saldo anticipazioni	7.663	22.499	29.651	-28.584	5.904	6.549	21.827	25.949	-25.873	6.106
-	Saldo conti sanità ordinari (V-P)	9.886	-5.806	4.604	-8.291	-12.012	8.509	-4.530	3.590	-6.630	-10.760
-	Saldo conti sanità (DGT e banca d'Italia)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
-	Saldo Usl ordinario (V-P)	-1.784	-4.039	-804	-1.876	-1.459	-673	-4.126	-852	-1.971	-994
=	**D1. Totale sanità gestione ordinaria**	89.534	94.129	97.746	100.717	110.328	78.853	85.039	88.403	91.398	99.650
+	Trasferimenti bilancio L. 21/97 (pregresso sanità)	0	5.000	2.880	5.320	1.000	0	4.672	2.494	4.949	962
-	Saldo conti gestioni disavanzi (V-P)	0	1.346	-180	2.173	-3.034	0	1.346	-382	2.126	-2.906
-	Saldo conti liquidatori (DGT e banca d'Italia)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
-	Saldo Usl gestione liquidatoria (V-P)	0	1.482	54	-622	-209	0	1.244	81	-570	-178
=	**D2. Totale sanità gestione liquidatoria**	0	2.172	3.006	3.769	4.243	0	2.082	2.795	3.394	4.046
	D. = (D1+D2) Totale sanità	89.534	96.301	100.752	104.486	114.571	78.853	87.122	91.198	94.791	103.696
	D. Variazione percentuale		*7,56*	*4,62*	*3,71*	*9,65*		*10,49*	*4,68*	*3,94*	*9,39*
	E. = (A+B+C+D) Effetto sul fabbisogno	122.566	129.122	138.839	144.084	158.896	95.847	102.394	109.185	112.372	125.824
	E. Variazione percentuale		*5,35*	*7,53*	*3,78*	*10,28*		*6,83*	*6,63*	*2,92*	*11,97*

SINTESI

(in miliardi)

	TOTALE REGIONI					TOTALE REGIONI S.O.				
	1996	1997	1998	1999	2000	1996	1997	1998	1999	2000
Regioni attività ordinaria	116.632	121.989	128.170	131.076	148.232	91.189	96.515	100.630	101.247	116.729
Variazione percentuale		*4,59*	*5,07*	*2,27*	*13,09*		*5,84*	*4,26*	*0,61*	*15,29*
Programmi comunitari	2.969	4.162	6.161	7.738	6.421	2.321	3.108	4.700	6.231	5.049
Variazione percentuale		*40,19*	*48,03*	*25,60*	*-17,02*		*33,95*	*51,19*	*32,58*	*-18,98*
Gestione liquidatoria	2.965	2.972	4.508	5.269	4.243	2.337	2.770	3.855	4.894	4.046
Variazione percentuale		*0,22*	*51,71*	*16,88*	*-19,48*		*18,53*	*39,17*	*26,93*	*-17,32*
TOTALE	122.566	129.122	138.839	144.084	158.896	95.847	102.394	109.185	112.372	125.824
Variazione percentuale		*5,35*	*7,53*	*3,78*	*10,28*		*6,83*	*6,63*	*2,92*	*11,97*

FONTE: Ministero del Tesoro - Gruppo di monitoraggio flussi di cassa

* Rappresenta il segno algebrico con cui si considera l'importo

** Dati al netto dell'Irap sostitutiva dell'Iciap

I suesposti dati, con riguardo al totale regionale RSO, consentono di notare come nell'anno 2000, oltre la sanità, ad influire sul maggiore impatto del fabbisogno di cassa del settore statale siano stati i trasferimenti dal bilancio dello Stato con una crescita del 73,3% rispetto all'anno precedente [17.358 mld>9.734]. Quanto alla sanità, la gestione ordinaria segna un incremento percentuale del 9% per le RSO e del 14,6% per le RSS, mentre la gestione liquidatoria conferma gli andamenti. Flettono le esigenze di copertura per i programmi comunitari [- 17% RSS+RSO].

Quanto all'attività ordinaria merita segnalazione il risultato di tale gestione depurato dalla parte relativa alla sanità. L'incremento percentuale dell'anno 2000 compensa in parte la forte flessione avutasi nel 1999 [-32,8%] e si collega per un verso ad un primo trasferimento di risorse conseguente al conferimento di funzioni in materia di mercato del lavoro, agricoltura e trasporti, per altro verso risente l'effetto dei provvedimenti sui limiti di giacenza imposti alle Regioni con riguardo alle proprie disponibilità di tesoreria e correlativo vincolo ai pagamenti da bilancio Stato [l. 448/'98]. Al maggiore tiraggio da parte delle Regioni sui propri conti segue l'anno successivo la crescita dei trasferimenti dal bilancio Stato.

Da notare poi come la gestione complessiva della sanità [ordinaria + liquidatoria] rappresenti per le RSO una componente del fabbisogno pari, in ciascuno degli ultimi cinque anni [1996-2000], al 82,3%, 85,1%, 83,5%, 84,4%, 82,4%. A fronte dell'allarme generale sulla spesa sanitaria il relativo peso percentuale alla formazione del fabbisogno nell'anno 2000 flette in realtà di due punti percentuali.

La percentuale di composizione riferibile invece alla gestione dei programmi comunitari assorbe nei cinque anni il 2,4%, 3,0%, 4,3%, 5,5%, 4,0%.

Ulteriore considerazione è sul margine di copertura del fabbisogno regionale assicurato mediante ricorso ad indebitamento con oneri a carico dei bilanci delle Regioni o di quello dello Stato da parte delle Regioni. La seguente tabella [TAB 5/REG] riporta i dati relativi alla consistenza di fine anno 1994-1999 del complesso di mutui contratti e obbligazioni emesse dalle Regioni a carico dei propri bilanci nonché del debito con oneri a carico del bilancio dello Stato con gli incrementi riferiti a ciascun anno. 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 5/REG

ESPOSIZIONE DEBITORIA REGIONALE

ANNI 1994-1999

(in miliardi)

	Consistenza al 31 dicembre						Incremento netto annuale				
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999
MUTUI A CARICO della REGIONE (A)	7.334	10.997	11.935	13.740	15.633	18.968	3.663	938	1.805	1.893	3.335
di cui per sanità (a)	*1.970*	*2.538*	*2.783*	*4.156*	*5.315*	*7.315*	*568*	*245*	*1.373*	*1.571*	*2.000*
MUTUI A CARICO dello STATO (B)	39.435	44.974	47.945	53.180	55.317	59.517	5.539	2.971	5.235	2.137	4.200
di cui per sanità (b)	*38.654*	*44.269*	*47.137*	*50.955*	*53.835*	*54.155*	5.615	2.868	3.818	2.880	320
TOTALE MUTUI (A) + (B)	**46.769**	**55.971**	**59.880**	**66.920**	**70.950**	**78.485**	**9.202**	**3.909**	**7.040**	**4.030**	**7.535**
di cui per sanità (a) + (b)	***40.624***	***46.807***	***49.920***	***55.111***	***59.150***	***61.470***	***6.183***	***3.113***	***5.191***	***4.039***	***2.320***

FONTE: rendiconti e conti del patrimonio regionali (anni vari), nonché dati trasmessi a seguito di richieste istruttorie

I dati su riportati 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 46.769 miliardi dell'anno 1994 a 78.485 miliardi di fine 1999. Tale crescita è ancor più evidente se raffrontata all'anno 1993 [29.713 mld][4], prima cioè che prendesse concreto avvio l'operazione di contrazione di prestiti per la copertura dei rilevanti deficit registrati in sanità. Da notare come nel periodo considerato la componente riservata ai ripiani delle gestioni sanitarie si mantenga sempre al di sopra dell'80%.

Per quanto riguarda i mutui "propri" – quelli cioè con oneri a carico dei bilanci regionali – nella relativa composizione strutturale il peso dell'indebitamento per la sanità segna tuttavia percentuali inferiori, specie nei primi anni della serie [1994-1996] e che solo a partire dal 1997 supera il 30% del totale e cresce ancora nel 1998 e 1999 [34,0% e 38,6%].

Notevole variabilità è riscontrabile con riguardo alle singole Regioni. L'esposizione debitoria di fine 1999, a carico del proprio bilancio presenta maggiore consistenza in Puglia [4.508 mld], Lazio [2.554 mld], Veneto [1.843 mld], Toscana [1817 mld], Emilia Romagna [1795 mld]. Da dire tuttavia che il notevole ricorso al debito solo in alcuni casi trova motivo nelle esigenza di copertura dei debiti sanitari. Il che si riscontra ad esempio in Emilia Romagna ove la componente di mutui riservata a tale fine è pari al 89,0% del debito complessivo con oneri a proprio carico. Così pure in Veneto ove il debito per la sanità assorbe il 63,0% e seppure in misura minore in Toscana [48,8%]. Viceversa nel Lazio solo il 22,3% dell'indebitamento, peraltro molto

[4] *V. Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni a statuto ordinario* – anno 1998 e stime 1999.

elevato, risulta contratto a favore dei deficit sanitari pregressi. Quanto alla Puglia, i disavanzi per l'assistenza sanitaria non risultano coperti con mutui a carico del proprio bilancio, mentre la complessiva consistenza debitoria va collegata con la situazione particolare di esposizione verso le banche sulla quale si è innestato il complesso processo di risanamento. Su tali questoni e per maggiori dettagli si rinvia alla esposizione dedicata all'indebitamento regionale [Parte II, parag. 5.6]

3. I conti correnti delle Regioni accesi presso la tesoreria generale dello Stato e gli andamenti delle giacenze negli anni 1995 – 2000

La ricostruzione degli obiettivi di finanza pubblica, delineati in precedenza, rappresenta il quadro di riferimento all'interno del quale si collocano le particolari misure correttive cui sono chiamate a concorrere Regioni e autonomie locali.

Oltre al Patto di stabilità interno, su cui si riferisce nel successivo paragrafo, va ricordato come a partire dall'anno 1998, a conferma della linea di azione avviata nel 1997 [v. relazione annuale, SS.RR. Collegio D/2, 4.5.1999 n. 20], i trasferimenti a carico del bilancio dello Stato a favore delle Regioni siano stati condizionati al raggiungimento di livelli minimi di giacenza delle disponibilità liquide trattenute nei propri conti accesi presso la tesoreria generale [art. 3, comma 214, legge 662/1997 e art. 47, comma 1, legge 449/1997]. Per il 1998, il decreto ministeriale 16 gennaio 1998 [v. anche, circolare Tesoro 3 febbraio 1998 n. 9] ha fissato tale livello al 14% delle assegnazioni di competenza delle Regioni iscritte su specifici capitoli del Tesoro[5]. La legge 23 dicembre 1998 n. 448 ha confermato tale procedura sino al 31 dicembre 2000

e con decreti del Tesoro [4.3.1999 e 10.2.2000] è stato ribadito il limite percentuale di giacenza del 14% e il medesimo parametro di riferimento. Quanto agli anni successivi sino al dicembre 2002, la conferma alle indicate disposizioni recata all'art. 66, comma 1, della legge 388 del 2000 ha visto tuttavia la deroga apportata con decreto del Ministro del tesoro 27 febbraio 2001 che ha ravvisato l'opportunità di escludere dai limiti di giacenza i pagamenti in favore delle Regioni a statuto ordinario in quanto le predette assegnazioni fanno riferimento, prevalentemente, all'attuazione delle norme sul federalismo amministrativo e fiscale.

L'alleggerimento del bilancio dello Stato, con riguardo al finanziamento delle Regioni, per la necessaria previa utilizzazione delle proprie giacenze, si è coniugato a partire dal 1998 con altra linea di azione volta a frenare l'evoluzione della spesa del comparto regionale. Il collegato alla finanziaria '98 [art. 48, legge 27.12.1997, n. 449] prevede il concorso delle Regioni e degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 1998-2000 tramite il mantenimento del fabbisogno – al netto della spesa sanitaria e di quella per nuove funzioni acquisite a seguito di trasferimento o delega – nei limiti dei risultati consuntivi rilevati per l'anno precedente e per gli anni 1999 e 2000 con incrementi non superiori al tasso programmato di inflazione[6].

Nel mettere a confronto l'indicata disciplina con quella relativa al patto di stabilità interno, nella formulazione recentemente modificata [accordo Governo-Regioni 3

[5] Il limite è commisurato alle assegnazioni di competenza da attribuire per l'anno '98 dal Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica a valere sulle u.p.b. n. 7.1.2.1 – 7.1.2.5 – 7.1.2.6 – 7.1.2.16 – 7.1.2.18 – 7.2.1.1 – 7.2.1.12 – 7.2.1.14 – 9.2.1.1.

[6] Tale disposizione sostituisce il precedente vincolo valevole per l'anno 1997 e non riproposto per le Regioni, relativo al limite mensile dei pagamenti cumulati da mantenere nei medesimi valori dell'anno precedente incrementati del tasso di inflazione [art. 8, d.l. 31.12.1996 n. 669 conv. con legge 30/'97].

agosto 2000 e legge 388/2000], la differenza – a prescindere dal diverso metodo di applicazione – sostanzialmente si ritaglia nella considerazione riservata alla spesa di investimento, esclusa dal calcolo per il patto di stabilità interno.

La diversa traduzione operativa resta tuttavia nella coerenza di un obiettivo che in entrambi i casi guarda alla riduzione del fabbisogno dal lato della sua copertura con la prioritaria finalità di miglioramento dei conti del settore statale.

Come meglio precisato nel paragrafo che segue, il patto di stabilità interno, con la riduzione del finanziamento della spesa corrente in disavanzo, mira a frenarne la tendenziale crescita tramite un programmato contenimento che fa leva su meccanismi di risparmio.

A fronte dell'indicato quadro normativo, è la seguente analisi che espone, in relazione agli anni 1995-2000, i versamenti e i prelievi sui conti correnti intestati alle Regioni con distinta considerazione per le Regioni a statuto ordinario [RSO] e a statuto speciale [RSS].

A premessa di che va ricordato come presso la tesoreria generale dello Stato, risultino accesi sino a tutto l'anno 2000 diversi conti facenti capo alle Regioni, mentre una nuova regolazione è prevista a partire dal 2001.

Con riferimento agli esiti dell'anno 2000 e ai fini di un riscontro valutativo sul fenomeno delle giacenze e del loro ammontare, speciale rilievo assumono le seguenti gestioni: i) conto ordinario-Regioni, relativo alla gestione dei 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; ii) contabilità attinente i finanziamenti comunitari di spettanza delle Regioni, ivi compresi i cofinanziamenti nazionali; iii)

infine, la gestione separata [c.d. conto sanità] riservata ai movimenti contabili afferenti i contributi sanitari e la quota nazionale del fondo sanitario e delle anticipazioni nonché – 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 e di altri interventi normativi di ripiano dei disavanzi in sanità.

Inoltre, con 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 – su appositi conti di tesoreria centrale 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, allorché si tratti di enti intestatari di conti presso la tesoreria.

Va precisato che i conti Regioni-IRAP comprendono tutti i conti relativi a tale tributo, sia quelli di tesoreria sia di contabilità speciali girofondi su cui affluiscono le entrate complessive IRAP che saranno successivamente trasferite, secondo le modalità di legge, ai conti-contributi sanitari, ai conti ordinari e al conto IRAP Stato le cui disposizioni restano in vigore sino alla istituzione delle speciali contabilità di tesoreria provinciale [art. 66, commi 8 e 9, legge 388/2000].

La finanziaria 2001, con l'art. 68 modifica il quadro organizzativo delle contabilità regionali avviando, per un verso, una prima seppure modesta attuazione a quanto disposto dal d.lgs. 279/'94 [artt. 7 e 8] in tema di superamento per le Regioni del sistema di tesoreria unica; in secondo luogo, innovando la precedente disciplina di tesoreria unica con la prevista applicabilità alle Regioni e Province autonome del diverso regime previsto per gli enti indicati in Tabella A della medesima legge e conseguente trasferimento delle somme accreditate sui conti accesi presso la tesoreria centrale dello Stato ad altrettanti conti correnti infruttiferi presso le Tesorerie provinciali dello Stato [art. 66, comma 6]. Tale trasferimento nella logica della riforma dovrebbe comportare una più immediata utilizzabilità da parte regionale degli accreditamenti sui propri conti, eliminando la necessità dell'emissione del relativo mandato e con possibilità di anticipazioni "tecniche" a carico della Tesoreria provinciale.

Va tuttavia segnalato che viene conservato in Tesoreria centrale il conto corrente infruttifero attinente i finanziamenti comunitari.

Quanto al superamento del sistema di tesoreria unica, limitati sono tuttavia gli effetti di novità conseguenti alle disposizioni della finanziaria 2001 [art. 66, 6 comma], dal momento che all'indicato regime vi restano soggette non solo assegnazioni, contributi e quant'altro proveniente dal bilancio dello Stato, ma anche le compartecipazioni ai tributi erariali e l'IRAP; versamento diretto ai tesorieri regionali, oltre quello relativo alla quota dell'accisa sulle benzine[7], è ora previsto per

[7] Le quote dell'accisa sulle benzine sono versate direttamente [mensilmente] dai soggetti obbligati ai tesorieri delle Regioni [art. 8, comma 1, lett. a) del d.lgs. 279/'97]. V. anche D.M 1 marzo 1996: *Modalità di pagamento della quota dell'accisa sulle benzine spettante alle Regioni a statuto ordinario.*

l'addizionale regionale IRPEF da accreditare mensilmente senza necessità di richiesta di prelevamento fondi al Tesoro [comma 8, art. 66, l. 388/2000].

Ciò detto sulle principali regole che li disciplinano, un primo esame, rivolto ai movimenti di cassa dei conti correnti regionali ordinari, espone, nei saldi al 31 dicembre di ciascun anno, le seguenti risultanze.

TAB 6/REG

CONTO CORRENTE INFRUTTIFERO
AMMINISTRAZIONI REGIONALI - CONTO ORDINARIO - SALDI AL 31 DICEMBRE
ANNI 1995 - 2000

(in miliardi)

AMMINISTRAZIONI	al 31/12/'95 (a)	al 31/12/'96 (b)	(b)-(a)	al 31/12/'97 (c)	(c)-(b)	al 31/12/'98 (d)	(d)-(c)	al 31/12/'99 (e)	(e)-(d)	al 31/12/00 (f)	(f)-(e)
Regione Lazio	1.057	319	-738	194	-125	159	-35	722	563	856	134
Regione Abruzzo	392	232	-160	114	-118	222	108	90	-132	108	18
Regione Calabria	97	396	299	186	-210	210	24	251	41	594	343
Regione Toscana	482	170	-312	57	-113	163	106	375	212	687	312
Regione Molise	70	73	3	42	-31	63	21	56	-7	29	-27
Regione Puglia	1.273	480	-793	227	-253	737	510	437	-300	663	226
Regione Marche	167	76	-91	40	-36	236	196	176	-60	261	85
Regione Umbria	119	22	-97	42	20	44	2	59	15	125	66
Regione Liguria	218	87	-131	73	-14	161	88	146	-15	223	77
Regione Piemonte	1.880	1.451	-429	507	-944	250	-257	119	-131	412	293
Regione Campania	3.310	2.318	-992	643	-1.675	995	352	687	-308	610	-77
Regione Basilicata	191	142	-49	54	-88	207	153	114	-93	146	32
Regione Emilia Romagna	837	214	-623	161	-53	359	198	896	537	720	-176
Regione Veneto	382	402	20	270	-132	298	28	377	79	361	-16
Regione Lombardia	4.014	4.432	418	2.514	-1.918	2.246	-268	2.074	-172	1.517	-557
TOTALE R.S.O.	**14.489**	**10.814**	**-3.675**	**5.124**	**-5.690**	**6.350**	**1.226**	**6.579**	**229**	**7.312**	**733**
Regione Sardegna	859	316	-543	386	70	401	15	29	-372	129	100
Regione Friuli-Venezia Giulia	856	1.083	227	272	-811	340	68	299	-41	398	99
Provincia autonoma di Trento	1.542	2.698	1.156	1.320	-1.378	500	-820	-	-500	356	356
Provincia autonoma di Bolzano	1.015	2.005	990	853	-1.152	977	124	267	-710	77	-190
Regione Val d'Aosta	277	410	133	53	-357	27	-26	136	109	120	-16
Regione Sicilia	947	1.655	708	1.695	40	1.776	81	920	-856	643	-277
Regione Trentino-Alto Adige	281	479	198	44	-435	78	34	27	-51	8	-19
TOTALE R.S.S.	**5.777**	**8.646**	**2.869**	**4.623**	**-4.023**	**4.099**	**-524**	**1.678**	**-2.421**	**1.731**	**53**
TOTALE AMMINISTRAZIONI	**20.266**	**19.460**	**-806**	**9.747**	**-9.713**	**10.449**	**702**	**8.257**	**-2.192**	**9.043**	**786**

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

I suesposti dati consentono di registrare, con riferimento al comparto [RSO+RSS], una iniziale flessione nell'evoluzione dei saldi sino all'anno 1997, allorché assume dimensioni assai consistenti [-9.713 mld], cui segue un andamento altalenante che interessa gli anni successivi sino al 2000 con un lieve aumento nel '98 [+702 mld], una nuova apprezzabile diminuzione nel 1999 [-2.192 mld], una ulteriore crescita nel 2000 [+ 786 mld].

Tale fenomeno assume proporzioni di particolare evidenza nei confronti delle Regioni a statuto speciale che nel '99 mostrano una riduzione delle giacenze del 70,9% rispetto a quelle '95 e dell'80,6% con riferimento all'anno 1996, seppure il 2000 mostri un andamento in leggera controtendenza con una crescita di 53 miliardi. Il risultato in flessione dell'anno 1999 è specialmente attribuibile alle Province di Trento e Bolzano, la prima delle quali recupera nell'anno 2000 [+ 356 mld].

Per le Regioni a statuto ordinario, forti flessioni si sono registrate negli anni 1996 e 1997 [- 3.675 mld e - 5.690 mld] mentre nel '98, nel '99 e nel 2000 vi è stata una crescita, rispettivamente pari a + 1226 miliardi [+ 24%], + 229 miliardi [+ 3,6%] e +733 miliardi [+ 11,7%].

In ordine ai risultati indicati, va ricordato che a partire dal 1997 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 alle misure 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 '97 si è coniugata per le RSO – come si è detto – all'aumento dell'anno '98 riferibile a tutto il comparto [+702 mld], la cui percentuale pari al 7,2% è stata in realtà calmierata dal consistente avvalimento delle proprie disponibilità liquide da parte delle Regioni a statuto speciale, le cui giacenze si sono ridotte a fine '98 di 524 miliardi sull'anno precedente compensando l'aumento delle giacenze delle RSO.

E' interessante notare come le cinque Regioni a statuto ordinario che nel 1995 presentavano giacenze fra i 1.000 e i 4.000 miliardi abbiano realizzato nei quattro anni successivi consistenti riduzioni delle proprie disponibilità liquide: il Piemonte nella misura del 93,7%, la Campania del 79,2%, la Puglia del 65,7%, la Lombardia del 62,2%. Particolare è il caso della Campania che dai 3.310 miliardi di giacenza '95 passa ai 687 del '99 e ancor più la riduce nel 2000 portandola a 610 miliardi. Quanto al Piemonte, attestato a 1.880 miliardi nel '95, mantiene nel proprio conto, a fine anno '99, solo 119 miliardi ma vede crescere la giacenza 2000 a 412 miliardi. La Lombardia passa dai 4.014 miliardi del 1995 ai 1.517 miliardi del 2000 [- 2.497 mld] mantenendo tuttavia la giacenza più elevata di tutto il comparto regionale. Percentuale di riduzione modesta ha invece registrato il Lazio [- 19,0%] che conserva nel proprio conto ordinario 856 miliardi.

Fra le Regioni a statuto speciale, da segnalare la consistente disponibilità tutt'ora esistente nella contabilità della Sicilia con progressivo aumento sino al 1998, cui nel '99 e 2000 è seguita peraltro una riduzione rispettivamente pari a 856 e 277 miliardi.

La seguente tabella riporta i saldi delle contabilità di tesoreria afferenti i contributi sanitari e il fondo sanitario nazionale. Tali dati, tratti dal conto riassuntivo del tesoro al

31 dicembre e riportati nella pubblicazione ufficiale della G.U., valgono a riprodurre i saldi dei movimenti di cassa intervenuti nell'anno, ivi compresi i relativi giri contabili per anticipazioni e rimborsi. Da dire a riguardo che, 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 tendenzialmente l'effettiva disponibilità, sulla quale dovrebbe perciò restare neutrale la anomala duplicazione dei movimenti contabili. Tuttavia occorre tener conto dell'eventuale e non infrequente slittamento dei rimborsi, influenzati da ritardi nel ritiro dei titoli di pagamento da parte del Tesoro con rigonfiamento contabile dei saldi e contemporanea anomala formazione di residui passivi nei conti delle Regioni. Il che del resto si è verificato nel 1996, ma soprattutto, in misure significative, nel 1997 e 1998.

TAB 7/REG

CONTO CORRENTE INFRUTTIFERO
AMMINISTRAZIONI REGIONALI - CONTO SANITA' - SALDI AL 31 DICEMBRE
ANNI 1995 - 2000

(in miliardi)

AMMINISTRAZIONI	al 31/12/'95 (a)	al 31/12/'96 (b)	(b)-(a)	al 31/12/'97 (c)	(c)-(b)	al 31/12/'98 (d)	(d)-(c)	al 31/12/'99 (e)	(e)-(d)	al 31/12/'00 (f)	(f)-(e)
Regione Lazio	856	2.527	*1.671*	1.082	*-1.445*	1.695	*613*	1.051	*-644*	347	*-704*
Regione Abruzzo	59	534	*475*	394	*-140*	386	*-8*	283	*-103*	27	*-256*
Regione Calabria	261	775	*514*	628	*-147*	460	*-168*	757	*297*	26	*-731*
Regione Toscana	311	991	*680*	1.094	*103*	1.123	*29*	1.074	*-49*	10	*-1.064*
Regione Molise	30	122	*92*	114	*-8*	137	*23*	122	*-15*	-	*-122*
Regione Puglia	1.032	3.041	*2.009*	1.514	*-1.527*	1.605	*91*	1.484	*-121*	29	*-1.455*
Regione Marche	422	456	*34*	369	*-87*	412	*43*	97	*-315*	28	*-69*
Regione Umbria	108	314	*206*	254	*-60*	393	*139*	217	*-176*	26	*-191*
Regione Liguria	305	507	*202*	576	*69*	483	*-93*	472	*-11*	14	*-458*
Regione Piemonte	1.432	1.671	*239*	1.205	*-466*	1.108	*-97*	989	*-119*	-	*-989*
Regione Campania	2.482	2.956	*474*	1.989	*-967*	2.931	*942*	1.193	*-1.738*	1	*-1.192*
Regione Basilicata	141	480	*339*	164	*-316*	334	*170*	135	*-199*	25	*-110*
Regione Emilia Romagna	281	861	*580*	1.254	*393*	1.263	*9*	462	*-801*	29	*-433*
Regione Veneto	737	1.011	*274*	1.463	*452*	2.090	*627*	1.145	*-945*	120	*-1.025*
Regione Lombardia	1.828	2.552	*724*	2.166	*-386*	3.437	*1.271*	1.746	*-1.691*	133	*-1.613*
TOTALE R.S.O.	**10.285**	**18.798**	***8.513***	**14.266**	***-4.532***	**17.857**	***3.591***	**11.227**	***-6.630***	**815**	***-10.412***
Regione Sardegna	286	658	*372*	369	*-289*	760	*391*	690	*-70*	45	*-645*
Regione Friuli-Venezia Giulia	283	454	*171*	578	*124*	550	*-28*	62	*-488*	27	*-35*
Provincia autonoma di Trento	148	87	*-61*	64	*-23*	228	*164*	-	*-228*	19	*19*
Provincia autonoma di Bolzano	128	75	*-53*	282	*207*	125	*-157*	15	*-110*	25	*10*
Regione Val d'Aosta	65	103	*38*	147	*44*	10	*-137*	22	*12*	33	*11*
Regione Sicilia	1.060	1.968	*908*	629	*-1.339*	1.410	*781*	631	*-779*	19	*-612*
Regione Trentino-Alto Adige	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE R.S.S.	**1.970**	**3.345**	***1.375***	**2.069**	***-1.276***	**3.083**	***1.014***	**1.420**	***-1.663***	**168**	***-1.252***
TOTALE AMMINISTRAZIONI	**12.255**	**22.143**	***9.888***	**16.335**	***-5.808***	**20.940**	***4.605***	**12.647**	***-8.293***	**983**	***-11.664***

Le disponibilità liquide del comparto regionale depositate nei cosiddetti "conti contributi sanitari" o "conti sanità" [v. TAB 7/REG] ascendono a fine anno 2000 a 983 miliardi, dei quali 815 miliardi riferibili alle RSO e 168 miliardi alle RSS. Si registra nel 2000 una notevolissima flessione delle giacenze con una diminuzione rispetto al 1999 di ben 11.664 miliardi, attribuibile per 10.412 miliardi alle RSO e per 1.252 miliardi alle RSS.

I dati riportati nella tabella 7/REG danno contezza del sensibile tiraggio sui propri conti esercitato nel 2000 da parte di tutte le Regioni, che spiega il picco registrato dal comparto regionale in termini di effetto sul fabbisogno del settore statale [v. *retro* parag. 2.]. Specie alcune contabilità che ancora nel 1998 registravano elevatissime giacenze espongono saldi di poco superiori ai 100 miliardi. Così per Lombardia che passa dai 3.437 ai 133 miliardi, la Campania dai 2.931 ad 1 solo miliardo, il Veneto dai 2.090 ai 120 miliardi, la Puglia dai 1.605 ai 29 miliardi, l'Emilia Romagna dai 1.263 ai 29 miliardi, la Toscana dai 1.074 ai 10 miliardi.

Nella valutazione di tali risultanze contabili va pure registrata l'influenza dei cosiddetti sospesi di tesoreria che specie negli anni '97 e '98 hanno notevolmente divaricato l'entità delle anticipazioni concesse rispetto ai rimborsi, in concomitanza degli slittamenti nei pagamenti da bilancio Stato per fondo sanitario nazionale; il che ha ritardato da un punto di vista contabile la regolarizzazione di poste a fronte di uscite comunque corrisposte alle ASL. Il che vale a ridimensionare gli esiti apparentemente anomali e "fuori linea" registrati in sede di monitoraggio di cassa 2000 [v. *retro,* parag. 2.], ove il picco di circa 15.000 miliardi di incremento della spesa regionale per essere realistico andrebbe semmai "spalmato" almeno nei tre anni precedenti.

Discorso a parte va fatto, infine, per il conto corrente infruttifero relativo ai fondi comunitari i cui dati sono nella seguente tabella.

TAB 8/REG

CONTO CORRENTE INFRUTTIFERO
AMMINISTRAZIONI REGIONALI - RIS. CEE-COF. NAZ. - SALDI AL 31 DICEMBRE
ANNI 1995 - 2000

(in miliardi)

AMMINISTRAZIONI	al 31/12/'95 (a)	al 31/12/'96 (b)	(b)-(a)	al 31/12/'97 (c)	(c)-(b)	al 31/12/'98 (d)	(d)-(c)	al 31/12/'99 (e)	(e)-(d)	al 31/12/'00 (f)	(f)-(e)
Regione Lazio	7	60	*53*	21	*-39*	5	*-16*	1	*-4*	55	*54*
Regione Abruzzo	45	25	*-20*	83	*58*	45	*-38*	17	*-28*	9	*-8*
Regione Calabria	170	75	*-95*	195	*120*	454	*259*	197	*-257*	396	*199*
Regione Toscana	186	3	*-183*	35	*32*	28	*-7*	1	*-27*	49	*48*
Regione Molise	1	22	*21*	61	*39*	42	*-19*	64	*22*	127	*63*
Regione Puglia	269	274	*5*	208	*-66*	65	*-143*	259	*194*	196	*-63*
Regione Marche	175	35	*-140*	50	*15*	22	*-28*	37	*15*	133	*96*
Regione Umbria	67	2	*-65*	32	*30*	11	*-21*	54	*43*	453	*399*
Regione Liguria	82	61	*-21*	67	*6*	3	*-64*	58	*55*	123	*65*
Regione Piemonte	174	5	*-169*	199	*194*	226	*27*	63	*-163*	302	*239*
Regione Campania	72	130	*58*	111	*-19*	417	*306*	49	*-368*	487	*438*
Regione Basilicata	14	29	*15*	240	*211*	193	*-47*	157	*-36*	134	*-23*
Regione Emilia Romagna	110	58	*-52*	78	*20*	245	*167*	429	*184*	274	*-155*
Regione Veneto	105	54	*-51*	33	*-21*	26	*-7*	17	*-9*	76	*59*
Regione Lombardia	255	300	*45*	468	*168*	127	*-341*	-	*-127*	18	*18*
TOTALE R.S.O.	**1.732**	**1.133**	*-599*	**1.881**	*748*	**1.909**	*28*	**1.403**	*-506*	**2.832**	*1.429*
Regione Sardegna	431	557	*126*	396	*-161*	571	*175*	185	*-386*	226	*41*
Regione Friuli-Venezia Giulia	100	135	*35*	178	*43*	197	*19*	159	*-38*	142	*-17*
Provincia autonoma di Trento	14	30	*16*	10	*-20*	22	*12*	-	*-22*	14	*14*
Provincia autonoma di Bolzano	20	13	*-7*	41	*28*	2	*-39*	-	*-2*	14	*14*
Regione Val d'Aosta	26	51	*25*	30	*-21*	12	*-18*	8	*-4*	42	*34*
Regione Sicilia	741	422	*-319*	852	*430*	614	*-238*	950	*336*	990	*40*
Regione Trentino-Alto Adige	4	-	*-4*	-	-	-	-		-		-
TOTALE R.S.S.	**1.336**	**1.208**	*-128*	**1.507**	*299*	**1.418**	*-89*	**1.302**	*-116*	**1.428**	*126*
TOTALE AMMINISTRAZIONI	**3.068**	**2.341**	*-727*	**3.388**	*1.047*	**3.327**	*-61*	**2.705**	*-622*	**4.260**	*1.555*

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

Con speciale riguardo ai saldi complessivi del comparto regionale, i dati, comprensivi dei finanziamenti comunitari e dei cofinanziamenti nazionali, mostrano che, a fronte della flessione nelle disponibilità liquide registrata a fine 1999 per 622 miliardi, l'anno 2000 recupera 1.555 miliardi [1.429 mld per le RSO] con un ammontare di giacenze attestato a 4.260 miliardi [2.705 nel 1999].

Il differente esito dei due ultimi anni si spiega con la forte accelerazione nei pagamenti avutasi nel '99 a chiusura del ciclo di programmazione per interventi strutturali 1994-1996, per attuare il massimo tiraggio sulla quota di risorse rinveniente dai fondi strutturali. L'avvio della nuova programmazione 2000-2006 rende fisiologica nel primo anno di partenza la minore dinamicità nei pagamenti con corrispondente flessione nei tiraggi regionali dalle contabilità di tesoreria. A proposito dell'anno '99 le Regioni risultate più dinamiche nei pagamenti sono: la Campania il cui saldo flette di 368 miliardi rispetto ai 417 miliardi di fine '98; la Calabria che nel '99 assorbe oltre la metà della sua liquidità per realizzare una buona *performance* di tiraggio; la Lombardia che utilizza il totale delle sue disponibilità proseguendo nel '99 il consistente tiraggio già realizzato nel '98.

Analisi svolte nei referti specifici approvati a fine anno 2000 dai Collegi regionali di controllo della Corte, cui si fa rinvio, danno conto di come specialmente 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.

Resta infine da considerare la gestione speciale, ove sono affluite risorse destinate alle Regioni a statuto ordinario a ripiano dei disavanzi pregressi in sanità di cui alle

legge 21 del 1997, artt. 1 e 1-*bis*, nonché le ulteriori assegnazioni a carico del bilancio dello Stato disposte con i decreti legge 450 del 1998 e 411 del 1999; in totale 13.095 miliardi comprensivi dei 150 miliardi di mutui contratti dalla Liguria e circa 20 miliardi di mutui contratti dalla Puglia, gli uni e gli altri confluiti nella predetta gestione[8].

La seguente tabella espone i saldi della gestione con riferimento ai quattro anni 1997-2000, durante i quali sono intervenuti i pagamenti a favore dei rispettivi conti regionali.

[8] Per una ricostruzione dei dati riferiti al conto corrente "disavanzo sanità" si vedano: Tabelle 52 e 53/REG in *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni a statuto ordinario* anno 1997 Parte III di questa Relazione, parag. 7.

TAB 9/REG

CONTO CORRENTE INFRUTTIFERO
AMMINISTRAZIONI REGIONALI - DISAVANZO SANITA' - SALDI AL 31 DICEMBRE
ANNI 1997 - 2000

(in miliardi)

AMMINISTRAZIONI	al 31/12/'97 (a)	al 31/12/'98 (b)	(b)-(a)	al 31/12/'99 (c)	(c)-(b)	al 31/12/'00 (d)	(d)-(c)
Regione Lazio	2		*-2*	730	*730*	76	*-654*
Regione Abruzzo		16	*16*	50	*34*	-	*-50*
Regione Calabria	6	24	*18*	89	*65*	3	*-86*
Regione Toscana			*0*	247	*247*	27	*-220*
Regione Molise		3	*3*	8	*5*	-	*-8*
Regione Puglia			*0*	114	*114*	23	*-91*
Regione Marche	1	4	*3*	123	*119*	1	*-122*
Regione Umbria	5	30	*25*	28	*-2*	36	*8*
Regione Liguria	110	76	*-34*	189	*113*	18	*-171*
Regione Piemonte			*0*	170	*170*	-	*-170*
Regione Campania	903	796	*-107*	243	*-553*	-	*-243*
Regione Basilicata			*0*		*0*		*0*
Regione Emilia Romagna			*0*	382	*382*	-	*-382*
Regione Veneto		15	*15*	214	*199*	-	*-214*
Regione Lombardia	319		*-319*	503	*503*	2	*-501*
TOTALE Regioni st. ordinario	**1.346**	**964**	*-382*	**3.090**	*2.126*	**186**	*-2.904*
Regione Sardegna		20	*20*	132	*112*	-	*-132*
Regione Friuli-Venezia Giulia		5	*5*	30	*25*	25	*-5*
Provincia autonoma di Trento			*0*		*0*		*0*
Provincia autonoma di Bolzano			*0*		*0*	-	*0*
Regione Val d'Aosta			*0*		*0*		*0*
Regione Sicilia		179	*179*	89	*-90*	-	*-89*
Regione Trentino-Alto Adige			*0*		*0*		*0*
TOTALE Reg.st.sp.e Pr.aut.	**-**	**204**	*204*	**251**	*47*	**25**	*-226*
TOTALE AMMINISTRAZIONI	**1.346**	**1.168**	*-178*	**3.341**	*2.173*	**211**	*-3.130*

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

A riguardo dei suesposti dati merita segnalare che i versamenti alle contabilità delle Regioni, pari a complessivi 13.095, miliardi si ripartiscono in ciascuno degli anni per importi complessivamente pari a 4.672 miliardi nel 1997, 3.926 miliardi nel 1998, 1.680 miliardi nel 1999, 2.817 nel 2000. Le giacenze di fine anno rispecchiano i tempi nei quali è avvenuto l'afflusso delle risorse. Con riferimento agli ultimi due anni va osservato che le liquidità accumulate a fine 1999 [3.341 mld] vengono assorbite quasi totalmente nel 2000 con un tiraggio sui propri conti percentualmente pari al 93,7% delle risorse disponibili. L'elevata giacenza '99 pari come detto a 3.341 miliardi si spiega considerando che le disponibilità complessive dell'anno comprendono 3.000 miliardi assegnati con il d.l. 10 novembre 1999 n. 411 e convertito a fine anno [legge 22.12.1999, n. 498].

Ciò detto in relazione alle singole gestioni delle principali contabilità intestate alle Regioni presso la tesoreria generale, ulteriore esame meritano i medesimi risultati fra loro aggregati, per avere contezza dell'importo complessivo delle giacenze riferibili al comparto regionale. Nel totale sono computati i saldi rinvenienti dal conto speciale acceso per la gestione dei trasferimenti per ripiano disavanzi pregressi in sanità.

La seguente tabella [TAB 10/REG] mette in chiaro l'importo delle giacenze complessivamente riferibili alle 22 Regioni e Province autonome.

TAB 10/REG

TOTALE CONTI CORRENTI INFRUTTIFERI DELLE REGIONI
ANNI 1997 - 2000

(in miliardi)

AMMINISTRAZIONI	al 31/12/'97 (a)	al 31/12/'98 (b)	(b)-(a)	al 31/12/'99 (c)	(c)-(b)	al 31/12/'00 (d)	(d)-(c)
Regione Lazio	1.299	1.859	*560*	2.504	*645*	1.334	*-1.170*
Regione Abruzzo	591	669	*78*	440	*-229*	144	*-296*
Regione Calabria	1.015	1.148	*133*	1.294	*146*	1.019	*-275*
Regione Toscana	1.186	1.314	*128*	1.697	*383*	773	*-924*
Regione Molise	217	245	*28*	250	*5*	156	*-94*
Regione Puglia	1.949	2.407	*458*	2.294	*-113*	911	*-1.383*
Regione Marche	460	674	*214*	433	*-241*	423	*-10*
Regione Umbria	333	478	*145*	358	*-120*	640	*282*
Regione Liguria	826	723	*-103*	865	*142*	378	*-487*
Regione Piemonte	1.911	1.584	*-327*	1.341	*-243*	714	*-627*
Regione Campania	3.646	5.139	*1.493*	2.172	*-2.967*	1.098	*-1.074*
Regione Basilicata	458	734	*276*	406	*-328*	305	*-101*
Regione Emilia Romagna	1.493	1.867	*374*	2.169	*302*	1.023	*-1.146*
Regione Veneto	1.766	2.429	*663*	1.753	*-676*	557	*-1.196*
Regione Lombardia	5.467	5.810	*343*	4.323	*-1.487*	1.670	*-2.653*
TOTALE R.S.O.	**22.617**	**27.080**	*4.463*	**22.299**	*-4.781*	**11.145**	*-11.154*
Regione Sardegna	1.151	1.752	*601*	1.036	*-716*	400	*-636*
Regione Friuli-Venezia Giulia	1.028	1.092	*64*	550	*-542*	592	*42*
Provincia autonoma di Trento	1.394	750	*-644*	-	*-750*	389	*389*
Provincia autonoma di Bolzano	1.176	1.104	*-72*	282	*-822*	116	*-166*
Regione Val d'Aosta	230	49	*-181*	166	*117*	195	*29*
Regione Sicilia	3.176	3.979	*803*	2.590	*-1.389*	1.652	*-938*
Regione Trentino-Alto Adige	44	78	*34*	27	*-51*	8	*-19*
TOTALE R.S.S.	**8.199**	**8.804**	*605*	**4.651**	*-4.153*	**3.352**	*-1.299*
TOTALE AMMINISTRAZIONI	**30.816**	**35.884**	*5.068*	**26.950**	*-8.934*	**14.497**	*-12.453*

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

Rispetto ai 26.950 miliardi del 1999, le disponibilità a fine anno 2000 flettono di ben 12.453 miliardi proseguendo nel *trend* già registrato l'anno precedente [8.935 mld] e riducendo ulteriormente la liquidità complessiva ascrivibile al comparto pari a 14.497 miliardi. Di questi, 11.145 sono delle Regioni a statuto ordinario e i restanti 3.352 miliardi fanno capo alle speciali.

E' interessante notare come nel 2000 la Lombardia assorba risorse dai propri conti per complessivi 2.653 mld, riducendo le disponibilità liquide a 1.670 miliardi a fronte dei 6.097 mantenuti nelle contabilità a fine '95. La Puglia preleva 1.383 miliardi, pari al 60% delle proprie disponibilità di tesoreria. Tiraggi elevati, con conseguente notevole riduzione delle giacenze, si registrano nell'ultimo anno in Veneto [-68,2%], Emilia Romagna [-52,8%], Campania [-49,4%], Lazio [-46,7%].

Da osservare come l'esito di riduzione delle giacenze 2000 sia ascrivibile sostanzialmente al forte tiraggio sui propri conti da parte delle Regioni a statuto ordinario [-11.154 mld], considerevole specie a raffronto degli esiti dei due anni precedenti.

L'aggregazione delle tre contabilità regionali e del conto disavanzo-sanità conferma quanto già riscontrato in precedenza in relazione al significato attribuibile ad un fabbisogno del comparto regionale che sulla base del monitoraggio dei flussi di cassa sarebbe cresciuto di circa 15.000 miliardi. In realtà, ben 12.453 miliardi sono attribuibili a prelievi dai propri conti di tesoreria, i quali per un verso sono da porre in relazione con i rilevanti slittamenti nei pagamenti da bilancio Stato negli anni 1997, 1998 e 1999, mentre si collegano altresì al meccanismo dei sospesi di tesoreria allorchè

– come pure avvenuto nel '97 e '98 – non vi sia corrispondenza fra anticipazioni e rimborsi con conseguente rifluenza negli anni successivi.

Tali considerazioni confermano quanto del resto già rilevato nella relazione dello scorso anno con riguardo all'esigenza di più approfondita conoscenza delle gestioni regionali quale presupposto indispensabile per assicurare valutazioni attendibili sui fattori influenti 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.

Di qui l'opportunità di ulteriore più ampio sviluppo da riservare all'attività di controllo di questa Corte sulle gestioni economico-finanziarie delle amministrazioni regionali per aver ragione della stessa complessità dei nessi gestionali fra comparti, allo scopo altresì di ricostruire relazioni e influenze reciproche [art. 3, legge 14.1.1994, n. 20].

In altri termini, nel ruolo primario della Corte, di garante degli equilibri economico-finanziari [Corte cost. sentenza 29 del 1995], si iscrive l'esigenza della puntuale ricostruzione dei 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 positivo apprezzamento è per l'attività del Ministero del Tesoro di monitoraggio della spesa di comparti esterni al settore statale nonché sui canali e le fonti di copertura dei relativi fabbisogni, che annualmente e mensilmente sono ricostruiti per comparti e per singoli enti da parte dello speciale gruppo

appositamente istituito. Altrettanto è a dirsi per la ricostruzione effettuata dall'ISTAT in termini di contabilità economica nazionale.

Nondimeno, resta la necessità di offrire risposta a quegli aspetti ulteriori che risiedono nei fenomeni che sono alla base della formazione del fabbisogno e tramite i quali è solo possibile risalire alle cause, prevenirle e ripararle, sollecitare meccanismi virtuosi, superando altresì il limite conoscitivo di flussi di cassa slegati dal quadro complessivo delle obbligazioni assunte e dei vincoli giuridici, cioè delle reali situazioni dalle quali si alimentano le effettive esigenze di copertura.

Il processo in corso presso alcune amministrazioni regionali per la riclassificazione dei propri bilanci e rendiconti secondo i criteri adottati in ambito UE [COFOG-SEC95] è un avvio importante per la migliore comprensione dei fenomeni gestionali aventi riflesso sulla finanza pubblica cui la Corte non manca di offrire contributi collaborativi nelle sue sedi centrale e regionali.

4. Il patto di stabilità interno. Anni 1999 - 2000

Con il decreto 1 agosto 2000 del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, ma specialmente con l'accordo Governo–Regioni del 3 agosto 2000 e con l'attuazione datane con la legge 23 dicembre 2000 n. 388 [finanziaria 2001], cambiano ancora una volta le regole sul patto di stabilità interno, tramite le quali attuare un fattivo coinvolgimento dei governi regionali e locali nel perseguimento degli obiettivi di convergenza e di stabilità derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla UE nonché agli impegni assunti dal nostro paese con l'ingresso nella moneta unica.

Alle modifiche già apportate con l'art. 30 della finanziaria 2000 seguono ora ben più consistenti aggiustamenti. In realtà sia il decreto, sia l'accordo dell'agosto scorso sembrano prendere definitivamente atto della complessità di una realtà la quale, quanto a saldi finanziari complessivi, è inevitabilmente condizionata da una spesa [quella sanitaria] che evolve sulla base di livelli di assistenza definiti con il PSN e, per questo aspetto, nella responsabilità del governo centrale.

Il decreto 1 agosto 2000, con la "disposizione transitoria" dell'art. 5, limita quindi il calcolo relativo al patto di stabilità *alla gestione delle funzioni non riguardanti la sanità.*

L'accordo del 3 agosto assorbe la tematica "sanità" nel quadro di reciprocità pattizie tramite le quali è la ricerca di una soluzione definitiva alle principali questioni che sono alla base della sua problematicità: i) regolazione dei disavanzi sino a tutto il '99; ii) definizione più realistica dei fabbisogni sanitari con effetto sul 2000 e 2001; iii) sblocco di fondi spettanti alle Regioni ma non ancora erogati; iv) risorse aggiuntive per le strutture da adibire alla professione intramuraria.

La finanziaria 2001, per un verso ridefinisce il patto di stabilità interno escludendo le gestioni sanitarie dal calcolo dei saldi, d'altro canto recepisce l'accordo del 3 agosto sulla base di una disciplina caratterizzata da interventi assai incisivi sulla fiscalità regionale.

In particolare, l'art. 53 della legge 388/2000 introduce le seguenti novità:

- il disavanzo finanziario di parte corrente è disciplinato nella sua evoluzione con riferimento ad un parametro immediatamente riscontrabile a carico di ciascun ente territoriale; viene perciò superato il sistema di una riduzione percentuale di comparto

commisurata al PIL e poi ripartita fra Regioni, Enti locali e Comunità montane sulla base di punti percentuali di spesa corrente;

- obiettivo per il 2001 è un disavanzo di parte corrente che – computato ai sensi del comma 2 dell'art. 30 della legge 488 del 1999 - per ciascun ente non sia superiore a quello registrato nel 1999, al netto oltre che di interessi passivi anche delle spese per l'assistenza sanitaria e aumentato del 3%;

- il confronto dei saldi 2001/1999 è fatto escludendo spese e entrate con riguardo alle quali siano intervenute [*ndr* nel 2001] modifiche legislative quanto a trasferimenti o attribuzioni di funzioni o nuove entrate proprie;

- l'esclusione della spesa per l'assistenza sanitaria è prevista anche per il disavanzo 2000 [comma 1, lett. C, art. 37], non invece per l'anno 1999.

I suesposti diversi criteri di riferimento si prestano ad alcune riflessioni per gli effetti destinati a prodursi, in termini di ricomposizione degli equilibri, sui bilanci regionali.

In primo luogo va notato come l'incremento del 3% da programmare per il 2001, oltre che inferiore dello 0,3% rispetto a quanto previsto dal decreto 1 agosto, si rapporta a due anni precedenti cioè al 1999, con conseguente eliminazione di corrispondente percentuale di crescita legata all'evoluzione del saldo tendenziale 2000.

Il sistema di programmazione dei saldi risulta poi sostanzialmente modificato e così pure gli obiettivi segnati alle autonomie territoriali. Non più saldi tendenziali sui quali costruire i saldi programmatici da realizzare, ma viceversa obiettivi predefiniti sulla base di parametri rinvenienti dagli esiti di due esercizi precedenti.

Eliminato perciò il riferimento al PIL, esclusi i saldi tendenziali, il programmatico assume in realtà il significato di vincolo fissato all'evoluzione della spesa corrente al netto di quella sanitaria e di quelle altre spese già escluse dall'art. 30 della finanziaria per il 2000.

Nondimeno c'è pure da considerare come l'esclusione della spesa sanitaria dal patto di stabilità non elimini affatto le questioni legate alla sua evoluzione, le quali viceversa, senza avere trovato un'esauriente soluzione dal punto di vista strutturale, sono rimesse tuttavia alla piena responsabilità delle Regioni, chiamate a farvi fronte tramite la propria fiscalità o il ricorso ad indebitamento ulteriore.

La disciplina a riguardo dettata dall'art. 83 della finanziaria 2001, in materia di controllo sul fabbisogno per la sanità, rende più gravoso il coinvolgimento del versante regionale cui vengono addossati totalmente gli effetti di eventuali disfunzionalità del sistema [v. a riguardo, Parte III^, parag. 2.1. e 2.4.].

Preoccupante interrogativo si pone rispetto alla nuova disciplina di finanziamento [d. lgs. 56/2000] che, pur con la prevista rimodulazione delle aliquote[9], mantiene a presupposto di funzionalità un'evoluzione delle basi imponibili legata ad un tasso di crescita del PIL che resti comunque superiore al tasso di crescita dei fabbisogni di spesa. La previsione di una copertura ai travalicamenti in sanità, tramite l'incremento delle aliquote dei tributi regionali[10], trova a suo limite un ostacolo che è interno allo

[9] L'ipotesi, discussa in sede di Conferenza Stato-Regioni del 22 marzo scorso in relazione agli schemi di DPCM di cui agli articoli 2, comma 5, e 5, comma 1, del d.lgs. 56/2000, prefigura una rideterminazione dell'aliquota di compartecipazione IVA nella misura del 38,55% in rapporto ad una nuova quantificazione dei trasferimenti soppressi per complessivi 56.656 miliardi [v.Parte II, paragr.3].

[10] L'art. 83 della legge 388 del 2000 [finanziaria 2001] prevede che a partire dal 2001 gli eventuali disavanzi sanitari debbano essere accertati dalle Regioni mediante verifiche sui conti consuntivi di *asl* e ospedali, da effettuare entro il 30 giugno dell'anno successivo. I Ministri della Sanità e del Tesoro individuano, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, le basi imponibili dei tributi regionali e

stesso sistema di finanziamento, grazie al quale il margine di manovrabilità su cui operare è direttamente legato ad un più virtuoso andamento nei tassi di crescita della spesa, specie sanitaria.

Altro aspetto è poi quello del fondamento giuridico sul quale costruire una regola che vincola le Regioni sia con riferimento al modo per provvedere alla copertura dei disavanzi con conseguente compressione dell'autonomia finanziaria, sia con riguardo alla gestione della parte corrente dei propri bilanci.

Al di là dei richiami contenuti nei recenti DPEF al principio di coordinamento della finanza regionale e locale con quella statale [art. 119 cost.], l'esigenza di tali vincoli sottende in realtà la convinzione ormai prevalente che ai fini della crescita economica, del nostro come degli altri paesi dell'UE, sia necessaria una politica di riqualificazione e riorientamento della spesa pubblica con la riduzione di quella corrente[11].

In tale logica va inteso del resto il monito della Commissione dell'UE, che nel rapporto su "*Le finanze pubbliche dell'UEM-2000*" presentato nel maggio dello scorso anno a Bruxelles, avverte che "nel medio termine il successo della strategia di bilancio italiana dipende dalla capacità di controllare la spesa corrente" e prosegue segnalando che "in questo contesto è di particolare rilevanza l'attuazione del patto di stabilità interno che definisce gli obiettivi di bilancio per le amministrazioni decentralizzate".

---

l'ammontare di variazione delle aliquote che le Regioni devono deliberare entro il 31 ottobre pena l'intervento sostitutivo del Governo [art. 83, commi 4,5,6,7, della legge 388/2000].

[11] L'indirizzo delineato a livello europeo e prevalso nella strategia messa in chiaro dalla Commissione UE in occasione del vertice di Lisbona [23-24 marzo 2000] è sulla attenzione da riservare alla:"qualità" delle spese e delle entrate pubbliche, la cui composizione per un verso è garanzia di serietà dei Governi nel tener fede agli impegni di sviluppo, per altro verso assume il ruolo di indicatore chiave in sede di Programma di stabilità. Nel documento predisposto per il vertice di Lisbona l'insistenza è su un "riorientamento" della spesa pubblica a sostegno di ricerca, sviluppo, innovazione e tecnologie della comunicazione a cui favore è la sollecitazione a tagli di spesa corrente

Nel medesimo senso va letta la raccomandazione del Governatore della Banca d'Italia espressa in sede di audizione alla Camera sul DPEF 2001-2004 e di recente sulle considerazioni finali del Governatore all'Assemblea del 31 maggio 2001.

Il patto di stabilità interno sconta l'inevitabile asimmetria esistente fra un crescente grado di autonomia fiscale e una esclusiva responsabilità di livello centrale per gli obblighi assunti con la partecipazione all'UEM.

Non a caso, le circolari e le direttive diramate dal Tesoro mettono in chiaro l'esigenza di orientare i livelli di governo decentrati ad assumere decisioni di spesa in linea con le politiche perseguite dal Governo centrale per uno sviluppo compatibile con la stabilità del risanamento dei conti pubblici.

E' necessario tuttavia ricercare un modo nuovo nelle relazioni fra livelli di governo, i quali proprio nella prospettiva di una "pari dignità istituzionale"[12] si collocano con medesime responsabilità nei confronti di linee politiche che rinvengono dalla partecipazione all'area della moneta unica.

Si tratta di una linea in sintonia con la regola elevata a principio generale dalla recente riforma della contabilità regionale [d.lgs. 76/2000], ove è stabilito che finanza regionale e finanza statale concorrono al perseguimento degli obiettivi di convergenza e stabilità derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla Comunità europea, entrambe operando in coerenza con i vincoli che ne derivano in ambito nazionale [art. 1, comma1]. Un principio che trova fondamento nel quadro delle riforme in atto, le quali muovono in direzione di maggior ruolo istituzionale riservato al versante regionale,

[12] In termini di *pari dignità costituzionale* si esprime la relazione della I^ Commissione permanente al disegno di legge costituzionale di riforma del Titolo V° della II^ Parte della costituzione, nel testo unificato [relazione alla Camera dei deputati 11.11.1999] approvato, in sede di prima votazione, il

destinato a coniugarsi con l'ampliarsi delle competenze a seguito dei trasferimenti di funzioni in attuazione della legge 59/'97 e, per altro verso, con l'attribuzione alle Regioni di una propria fiscalità la quale, seppure ancora limitata in termini di libertà di aliquote, innova tuttavia per la prevista prevalenza di entrate proprie rispetto a quelle trasferite.

In questa logica, assume rilievo la possibilità di una disciplina procedurale di raccordo delle politiche finanziarie. Il d. lgs. 76/2000, nel dettare le linee generali per la riforma della contabilità regionale, reca la previsione di una legge finanziaria regionale e suggerisce l'opportunità di un disegno di programmazione finanziaria capace, oltre che di riscrivere le regole dei rapporti fra Governi regionali e Assemblee elettive, altresì di un collegamento delle politiche finanziarie regionali con quella centrale; entrambe le quali, nella necessaria convergenza con il quadro comunitario, si dipanano nella reciproca congruità delle linee di programmazione.

Un disegno che, nelle ufficiali dichiarazioni del Governo centrale, intende abbandonare i tradizionali strumenti autoritativi dei vincoli finanziari per privilegiare moduli concertati e condivisi[13]. I quali tuttavia mancano tuttora di una adeguata procedimentalizzazione valevole a far pari le reciproche influenze partecipative e decisionali. Del che rappresenta solo un primo passo – senza assumere lo spessore di una "condivisione" - l'estensione alla legge finanziaria del parere della Conferenza Stato-Regioni [art. 2, comma 4, legge 208 del 1999], sin qui previsto solo su DPEF e progetto di bilancio a legislazione vigente [d. lgs. 28.8.1997. n. 281].

26.9.2000 dalla Camera dei deputati e il 17.11.2000 dal Senato della Repubblica e, in seconda votazione a maggioranza assoluta, rispettivamente il 28.2.2001 e l'8.3.2001.

Né la flessibilità - pure prevista dal Patto - quanto a mezzi e percorsi per il suo rispetto, aggiunge molto in termini di cooperazione, visto che a prevalere in ultimo è la riduzione di quella spesa corrente che serve per star dentro ad un saldo programmato secondo criteri non concertati.

Ciò detto è pur vero che la ripartizione fra amministrazioni centrali, regionali e locali delle responsabilità assunte a livello europeo è questione di non facile soluzione, laddove senza adeguata regolamentazione il rischio è l'insorgere di comportamenti opportunistici [*free-riding*] con vantaggio di alcune Regioni rispetto a quelle maggiormente adempienti.

E' avviso di questa Corte che un fattivo, efficace concorso da parte del versante regionale non può prescindere da un duplice ordine di condizioni, del resto già evidenziate in altre occasioni di referto[14]: in primo luogo, una reale autonomia finanziaria con riguardo ad una potestà fiscale non compressa da una troppo angusta interpretazione dell'art. 119 cost.; inoltre, un adeguato margine riservato alla libertà e discrezionalità nella allocazione e gestione della spesa sino ad oggi messa in tensione dai numerosi vincoli cui è stata sottoposta.

Quanto al primo punto, la soluzione resta affidata al processo in corso di revisione costituzionale, a fronte del quale suscitano non poche perplessità le regole fissate all'art. 83 della finanziaria 2001, ove i poteri riservati al Governo centrale in tema di fiscalità regionale con facoltà di disporre delle entrate proprie delle Regioni, se stride con l'attuale ambito di autonomia garantito dall'articolo 119 cost., decisamente

[13] Nella presentazione del Patto di stabilità interno in Conferenza unificata del 24 settembre 1998 il Presidente del Consiglio non ha mancato di evidenziarne la novità nel quadro di rapporti fra livelli ispirati alla cooperazione e condivisione.

contrasta con il più ampio margine riservato dalla nuova formulazione assunta in sede di revisione costituzionale.

Sul secondo aspetto, una prima parziale soluzione sembra avviata con la disciplina prevista nella finanziaria 2001 che, recependo l'accordo Governo-Regioni del 3 agosto scorso, rimuove con decorrenza 1 gennaio 2001 il vincolo di destinazione sin qui apposto alle risorse per l'assistenza sanitaria, ma istituisce nel contempo l'onere per le Regioni di conservare al settore risorse non inferiori alla quote ripartite per il suo finanziamento [art. 83, comma 1, legge 388/2000]. Il che nuovamente riporta la questione sulla reale crucialità connessa con i livelli di assistenza e con il superamento di quella essenzialità-uniformità che espropria il livello regionale delle scelte più appropriate in tema di adeguatezza dell'offerta alla domanda nella coerenza di prestazioni quantificate rispetto al costo e alla disponibilità delle risorse disponibli.

In questo complessivo quadro di riferimento vanno intanto collocati i risultati dell'anno 2000, per uno scrutinio in termini di adempimento da parte delle Regioni, mentre per quanto riguarda l'anno 1999 si rinvia a quanto riscontrato nella relazione dello scorso anno[15], non senza tener conto tuttavia dei recuperi positivi o negativi rinvenienti da tale ultimo anno e ricalcolati al netto della gestione sanitaria.

La seguente tabella espone i relativi dati in ordine ai quali va precisato come essi siano la rielaborazione in termini di risultato di quanto esposto nelle apposite schede trasmesse dalle Regioni a seguito di specifica richiesta. E' anche opportuno ricordare che l'art. 30 della legge 23 dicembre 1999 n. 488 ha modificato la disciplina in

---

[14] Si veda a riguardo: *Relazione sulla gestione delle Regioni a statuto ordinario – Anno 1998 e stime 1999* – Sez. riunite, Delib. 12.6.2000 n. 13.

[15] *Relazione sulla gestione delle Regioni a statuto ordinario – Anno 1998 e stime 1999* – Sez. riunite, Delib. 12.6.2000 n. 13, Parte II^, parag. 8.

precedenza dettata dall'art. 28 della legge 448 del 1998 specie per quanto concerne la definizione del disavanzo. Per quanto riguarda le entrate, il riferimento è a quelle finali, al netto perciò delle partite finanziarie. Inoltre, ai fini del nuovo patto di stabilità, alcune voci di entrata e di spesa sono considerate non rilevanti e vanno perciò detratte. Così, per i trasferimenti correnti a carattere vincolato, sia che provengano da bilancio Stato, sia dall'UE, come pure per entrate e spese di carattere eccezionale. Sono invece da contabilizzare, in deroga alla regola che esclude le partite finanziarie, le risorse per ripiano disavanzi pregressi nonché i saldi di mobilità interregionale riferiti ad anni passati. Tali cambiamenti di regole e criteri hanno tuttavia lasciato alle Regioni la facoltà di scegliere a quale delle due discipline riferirsi nel calcolo dell'obiettivo programmatico 1999 [art. 28, legge finanziaria '98 o art 30, legge finanziaria'99].

Particolare riscontro è stato effettuato dalla Corte in relazione alle poste contabili riportate nelle schede, raffrontate per l'anno 1998 e 1999 con i dati dei rendiconti regionali per aver ragione della relativa esattezza. Ciò vale in particolare per la quantificazione di IRAP e IRPEF che, costituendo posta da detrarre alle entrate finali, influisce sul risultato del saldo. Va ricordato a riguardo che sulla base delle regole fissate per legge e precisate nelle stesse circolari del Tesoro anche i dati IRAP e IRPEF corrispondono alle relative entrate per cassa registrate nei consuntivi e non si riferiscono invece ai gettiti dell'anno.

Il differenziale cumulato 1999/2000, in linea con le nuove regole è riferito esclusivamente "alla gestione delle funzioni non riguardanti la sanità".

TAB 11/REG

PATTO DI STABILITA' INTERNO
Risultati cumulati 1999 - 2000

(in miliardi)

REGIONI	Obiettivo 2000	Risultato 2000	Scostamento positivo/negativo	Recupero positivo/negativo 1999	Differenziale positivo/negativo cumulato '99/2000
	1	*2*	*3*	*4*	*5 = 3+4*
Piemonte	333,70	48,00	-285,70	-193,50	***-479,20***
Lombardia	341,32	519,59	178,27	-24,60	**153,67**
Veneto	383,40	566,00	182,60	168,00	**350,60**
Liguria	-18,50	-9,10	9,40	75,20	**84,60**
Emilia Romagna	406,00	909,70	503,70	303,10	**806,80**
Toscana	246,00	216,00	-30,00	86,00	**56,00**
Marche	-74,40	37,90	112,30	240,00	**352,30**
Umbria	108,90	276,00	167,10	81,60	**248,70**
Lazio	-367,30	343,20	710,50	127,60	**838,10**
Abruzzo	-223,40	-142,10	81,30	86,20	**167,50**
Molise	-48,10	-58,40	-10,30	-18,60	***-28,90***
Campania	-352,30	-798,00	-445,70	259,80	***-185,90***
Basilicata	-125,20	182,00	307,20	-4,00	**303,20**
Puglia	276,00	466,00	190,00	831,00	**1.021,00**
Calabria	-95,70	-30,40	65,30	-46,00	**19,30**

FONTE: elaborazione Corte dei conti su certificazioni trasmesse dalle Regioni

I suesposti dati mostrano come la generalità delle Regioni a statuto ordinario, a fronte del differenziale cumulato 1999/2000, risulti più che adempiente agli obiettivi fissati con il patto di stabilità interno, quanto meno nella versione ultima non comprensiva della sanità. La Campania peraltro espone un risultato negativo per 185,9 miliardi. Lieve scostamento negativo è riferibile al Molise, mentre per il Piemonte [-479,2 mld] va pure considerato che l'obiettivo 1999-2000 è consistito nel miglioramento di saldi positivi e pertanto, in tale ultimo caso, la distanza rispetto all'obiettivo non si coniuga affatto con un risultato negativo di gestione. Per le altre Regioni il miglioramento rispetto al vincolo imposto dal patto oscilla fra i 1.021 miliardi della Puglia e i 19,3 miliardi della Calabria. Ad un livello intermedio sono: Veneto, Emilia Romagna, Marche, Lazio, Basilicata. Quanto alla Puglia, a fronte del considerevole esito positivo, occorre tenere conto di rilevanti importi di carte contabili influenti per oltre 900 miliardi e che di altrettanto ridimensionano il surriferito risultato [v. Parte II, parag. 4].

Ovviamente diversi sarebbero i risultati cumulati 1999/2000 qualora il primo di tali anni scontasse la disciplina originariamente prevista dagli articoli 28 e 30 delle legge 448/'98 e 488/'99. In realtà, pur nella non puntuale coerenza in linea di stretta interpretazione, va pure osservato come la disciplina correlata alle precedenti formulazioni del patto di stabilità abbia indubbiamente riservato una complessiva disfunzionalità rispetto all'obiettivo. Le recenti correzioni, più che mitigare i difetti, sembrano orientarsi nel senso di una progressiva presa di distanza da una disciplina che, per la difficile riconducibilità ad una lettura in chiave sistematica, non solo ha finito per creare dubbi applicativi e disomogeneità interpretative, ma soprattutto si è

rivelata non congeniale con le stesse buone intenzioni del livello regionale di partecipazione alla messa a punto di politiche di spesa virtuose e non confliggenti con gli impegni internazionali; a incentivare le quali occorrono regole chiare, la cui trasparenza sia visibile da ciascun centro decisionale e consenta, nella confrontabilità degli esiti, di evitare anche solo il dubbio di comportamenti opportunistici.

L'avviso della Corte è per una maggiore severità sul piano legislativo per procedure chiare sul piano della funzionalità istituzionale, queste si, di stretta osservanza; fra le quali, al primo posto, la tempestiva predisposizione e approvazione dei documenti di bilancio e di rendiconto in mancanza dei quali, oltre a venir meno la controllabilità di risultati e la governabilità delle risorse tratte dalla fiscalità, da restituire ai cittadini regionali sotto forma di prestazioni sociali e interventi di sviluppo, viene meno altresì lo stesso ruolo istituzionale che alla legittimazione popolare è legato, con la conseguente necessità di prevedere interventi sostitutivi da parte del livello centrale a fronte di una sovranità regionale ostacolata nel suo fisiologico funzionamento.

PARTE II^

LA POLITICA DI BILANCIO

1. Il quadro generale di riferimento nella costruzione dei bilanci regionali

2. Andamenti e tendenze di finanza pubblica: l'anno 1999
2.1. Segue: l'anno 2000 e le indicazioni per l'anno 2001

3. La nuova disciplina di federalismo fiscale [d.lgs. 56/2000] e il processo di determinazione delle aliquote di compartecipazione

4. I bilanci di previsione delle Regioni a statuto ordinario: anni 1998 e 1999

5. Considerazioni generali sulle entrate
5.1. La gestione delle entrate: composizione e risultati di consuntivo. L'anno 1999
5.2. Segue: effetti sui bilanci regionali d alcune modifiche legislative in materia di entrata [ARIET – Accisa benzina – IRAP]
5.3. Segue: il quinquennio 1995-1999
5.4. Entrate libere e vincolate
5.5. La capacità fiscale regionale in rapporto alla spesa effettiva
5.6. L'indebitamento regionale

6. Analisi strutturale ed economica della spesa
6.1. Spesa corrente, in conto capitale e per rimborso prestiti: anni 1998-2000
6.2. La spesa per il personale regionale
6.3. La spesa per il servizio del debito
6.4. La copertura dei residui perenti

7. L' avanzo di amministrazione dell' esercizio 1999 nel confronto con i risultati delle precedenti gestioni

1. Il quadro generale di riferimento nella costruzione dei bilanci regionali

I paragrafi che seguono mettono in chiaro le principali misure introdotte con le manovre di finanza pubblica degli anni 1999, 2000 e 2001 con riguardo alle principali disposizioni di interesse regionale e agli effetti destinati a prodursi in tale comparto.

Le profonde innovazioni sul piano delle competenze e gli stessi cambiamenti nel sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario vanno coniugandosi con un pressante coinvolgimento del livello regionale nel processo di stabilità e risanamento della finanza pubblica, tramite il contributo richiesto per la realizzazione dell'obiettivo perseguito in ambito UEM di progressiva riduzione del disavanzo fino all'azzeramento nel 2003.

L'esigenza di contenimento della spesa corrente per favorire lo sviluppo rappresenta un grosso problema per le Regioni a statuto ordinario nei cui bilanci di cassa l'80% è costituito da spesa corrente per la sanità, la cui evoluzione resta in larga misura condizionata dalle decisioni del Governo centrale.

Il massiccio trasferimento di funzioni in attuazione delle deleghe recate dalla legge 59 del 1997 assume aspetti di particolare criticità a fronte della non risolta questione delle risorse necessarie al loro esercizio; ciò, sia con riguardo al profilo strettamente finanziario, sia in relazione al trasferimento di personale e al non risolto problema della mobilità.

In questo complesso quadro che pone in contraddizione il maggior ruolo regionale e l'incerta previsività sul *quantum* delle risorse cui fare sicuro affidamento, particolare interesse rivestono quelle disposizioni che, nell'ambito delle recenti manovre di finanza pubblica, fanno specifico riferimento al versante regionale.

Si tratta di obiettivi e regole che, nel loro insieme, costituiscono la cornice essenziale entro la quale devono trarre coerenza anche le politiche regionali. In sostanza, valgono a segnare una strategia di insieme che, nel rispetto delle linee di azione autonome di ciascun livello di governo, funge da trama di coordinamento nel processo di costruzione di piani e programmi per l'organizzazione e lo sviluppo.

2. Andamenti e tendenze di finanza pubblica: l'anno 1999

Le principali disposizioni di interesse regionale contenute nel collegato alla finanziaria '99 [l. 23.12.1998, n.448] proseguono la medesima linea di rigore già sperimentata negli anni precedenti, 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. Da dire a riguardo che gli impegni di Amsterdam del giugno-luglio 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 al pari degli altri Stati partecipanti all'UEM.

La legge 448 del '98, con l'art. 28 [patto di stabilità interno], ha introdotto importanti novità nella disciplina dei rapporti finanziari dei due livelli di governo; le Regioni, nel quadro della nuove disposizioni sul federalismo fiscale, sono state chiamate a concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica conseguenti all'adesione al patto di stabilità e crescita, impegnandosi a ridurre progressivamente il finanziamento in disavanzo delle proprie spese correnti e a ridurre il rapporto fra l'ammontare del debito e il prodotto interno lordo. La riduzione del disavanzo per il '99

era prevista pari ad almeno 0,1 punto percentuale di PIL con costanza rispetto al PIL nei due anni successivi; 2.200 miliardi quindi da ripartire fra Regioni [a statuto ordinario e speciale], Comuni, Province, Comunità montane. Il risparmio atteso dal comparto delle Regioni a statuto ordinario era previsto nell'ordine di 1000 miliardi e ciascun ente vi avrebbe contribuito tramite una correzione al proprio saldo tendenziale consolidato per il '99 [+ 3,6%] per un importo pari all'1% della spesa corrente.

Sulle difficoltà applicative createsi con l'indicata disciplina si dirà più diffusamente in seguito; va invece ricordato come a definirne i contenuti operativi abbiano contribuito le direttive del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica [circolare n. 12 del 1999 e decreto M.T. 1.8.2000].

Da sottolineare come le nuove regole in tema di riduzione di spesa corrente - che sostanzialmente è il vero obiettivo del patto di stabilità interno - si sono coniugate con preesistenti vincoli, introdotti a partire dal '97 [legge 449/'97 e legge 448/'98], che hanno condizionato i trasferimenti a carico del bilancio dello Stato a favore delle Regioni al raggiungimento di livelli minimi di giacenza. Il decreto ministeriale16 gennaio 1998, ha fissato tali livelli al 14 per cento delle assegnazioni di competenza delle Regioni iscritte su specifici capitoli del Tesoro. I medesimi livelli percentuali sono stati confermati per l'anno 1999 [v. per maggiori dettagli: Parte I^, parag. 3].

Alla più severa regolazione dei flussi di cassa e al maggior rigore nelle politiche regionali di bilancio, si sono poi aggiunte ulteriori criticità.

Innanzitutto va sottolineata la situazione di incertezza e di protratta transitorietà assunta dal trasferimento delle funzioni a causa di una devoluzione a tappe forzate, cui

è mancato spesso il sostegno di una confacente soluzione alla questione dei corrispondenti finanziamenti.

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" ove l'aggancio è con le spese sostenute e stanziate nel bilancio dello Stato.

In questa linea, di adeguatezza dei finanziamenti per l'esercizio di nuovi compiti, si è posto l'art. 32 della finanziaria 2000, ove si dispone che, qualora la riduzione delle dotazioni di bilancio non risultino sufficienti, la differenza è coperta a carico delle dotazioni previste per le funzioni residuate alle competenze statali.

Altro versante di criticità è quello della spesa sanitaria e degli equilibri delle relative gestioni.

Primo aspetto da considerare è il cambiamento del 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 scattano a partire dal 2001 con l'attuazione della delega recata all'art. 10 della legge 133/'99. Cessa anche l'integrazione da parte dello Stato [FSN di parte corrente: art. 1, d.lgs. 56/2000] assorbita nella più generale compartecipazione regionale al gettito di alcuni tributi erariali [IVA, IRPEF e accisa benzina]. Le aliquote di compartecipazione dovrebbero garantire a ciascuna Regione un ammontare di risorse pari ai trasferimenti previsti nel bilancio di competenza Stato dell'anno '99 [v. *infra*, parag. 3]; nondimeno queste risorse, pur attribuite come entrate proprie, e recentemente assolte dal vincolo di destinazione, si coniugano con l'obbligo

per le Regioni di assicurare mediante adeguato e corrispondente finanziamento della spesa sanitaria la garanzia di livelli essenziali di assistenza come definiti dal Governo con il PSN 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 la legge 133/'99 e relativo decreto di attuazione, recante disposizioni sul federalismo fiscale [collegato "esterno"] e di entrambi con la legge delega per la razionalizzazione del servizio sanitario nazionale [l. 30.11.1998 n. 419] e con la disciplina di attuazione recata dal d.lgs. 19 giugno 1999 n.229 nonché con gli indirizzi del Piano sanitario 1998-2000, del resto confermati con il Piano 1999-2001.

Per quanto attiene all'equilibrio delle gestioni e al rientro dai disavanzi, l'obiettivo resta sempre quello di accertarne con precisione l'entità e le ulteriori esigenze di copertura. L'art. 28 del collegato di sessione alla finanziaria '99 ha previsto [comma 9] una speciale disciplina di concertazione e verifica [patto di stabilità interno in sanità] per un definitivo accertamento dei disavanzi del servizio sanitario nazionale, anteriori al 1997. Di qui, l'onere per le 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].

Per le Regioni in situazione deficitaria, erano previsti programmi di 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. Tuttavia, accordi, programmi di rientro e verifiche sono slittati e poi superati dalla nuova disciplina tracciata con le finanziarie 2000 e 2001.

Su tali principi e sulle innovazioni conseguite per il sistema si dirà nei paragrafi specialmente destinati ad illustrare le tematiche dell'assistenza sanitaria [Parte III^, parag. 2].

2.1. Segue: l'anno 2000 e le indicazioni per l'anno 2001

Cambiamenti importanti sono quelli riferibili alla manovra di finanza pubblica per l'anno 2000.

Quanto al DPEF 2000-2003, fondamentali sono gli aspetti riconducibili alla necessaria coniugazione delle misure di sostegno dell'economia con gli interventi correttivi sulla spesa corrente per ridurne la velocità di crescita.

Non a caso, fra le indicazioni introdotte in finanziaria figurano il rafforzamento degli strumenti a sostegno del patto di stabilità interno che, per tramite della concertazione, si vorrebbe ancorare all'art. 119, 1° comma, cost..

Sul versante delle politiche di sviluppo e degli incentivi alle imprese, le indicazioni del DPEF prendono a base le recenti riforme realizzate dal Ministero dell'industria volte, da un lato, ad un processo di progressivo decentramento e nuovo ruolo per le amministrazioni pubbliche; per altro verso, alla rimodulazione degli interventi e più intenso avvalimento delle attività di monitoraggio e valutazione.

L'esperienza positiva legata all'attuazione della legge 488/'92 ne suggerisce l'utilizzazione anche con riguardo agli strumenti di programmazione negoziata, quali contratti d'area e patti territoriali, con spostamento dei relativi fondi sulla 488.

Una indicazione, questa, che segna la linea del nuovo indirizzo che punta più decisamente sui nuovi strumenti di incentivazione industriale, legati alla programmazione negoziata, alla centralità del ruolo regionale, allo sviluppo dei distretti industriali nella più ampia dimensione di sistemi di sviluppo locale.

La legge 23 dicembre 1999 n. 448, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato [finanziaria 2000] nella nuova struttura assunta a seguito delle modifiche introdotte con la legge 25 giugno 1999 n. 208, vede ampliato il contenuto "proprio" a causa dell'eliminazione del collegato di sessione.

A fronte di una manovra complessivamente pari a 15.000 miliardi, ascende a 11.000 miliardi la prevista riduzione di spesa corrente.

Circa un terzo di tale contenimento è posto a carico del comparto Regioni-enti locali, nei cui confronti l'art. 30 della finanziaria reitera per l'anno 2000 l'impegno di riduzione del disavanzo corrente nella misura dello 0,1 di punto percentuale di PIL. A tale impegno si aggiunge l'ulteriore onere connesso al recupero di quanto non realizzato dell'obiettivo '99, stimato pari a 1.100 miliardi. Complessivamente il contributo per l'anno 2000 ascende a 3.300 [v. relazione tecnica a finanziaria 2000].

Cambiano, con la finanziaria 2000, i criteri per la definizione del disavanzo; infatti, l'esclusione dalla parte attiva di entrate da trasferimento si bilancia con analoga esclusione dalla parte passiva delle spese finanziate con risorse a destinazione vincolata sia statali, sia dell'UE, o che, al pari delle entrate, rivestono carattere di eccezionalità.

Si tratta di un mutamento importante che accoglie le istanze a riguardo avanzate da Regioni e enti locali nonché i suggerimenti di questa Corte a fronte delle difficoltà applicative conseguenti alla precedente formulazione di cui all'art. 28 della 448 [per maggiori dettagli, v. Parte I^, parag. 4]. Non a caso i nuovi criteri retroagiscono al computo del disavanzo 1999 e consentono altresì un calcolo cumulativo valevole per il biennio 1999-2000, in questo caso con riduzione dello 0,2% del PIL '99.

Ancora più influente è la disposizione recata dal decreto 1° agosto 2000 del Ministro del tesoro in base alla quale per l'anno 2000 il saldo finanziario del patto di stabilità interno va calcolato con riferimento alla sola *gestione delle funzioni non riguardanti la sanità.* Resta non definita la questione della differente misura del concorso regionale al conseguimento degli obiettivi di risanamento a fronte di un contributo complessivamente assegnato alle autonomie territoriali di 3.300 miliardi. Sembra tuttavia che a compensare il minor apporto di risparmio valga quanto previsto con l'accordo Governo-Regioni del 3 agosto 2000 il quale, nel quadro di una ampia riconsiderazione del problema sanità, prevede che ad eventuali travalicamenti dai tetti le Regioni facciano fronte con il massimo ricorso all'autonomia impositiva.

Per quanto concerne le azioni correttive suggerite per ottenere il miglioramento del saldo, a quelle già indicate dall'art. 28 del collegato alla finanziaria per il '99, altre se ne aggiungono fra cui la riduzione della spesa del personale, la limitazione delle consulenze esterne, il potenziamento dei contratti di sponsorizzazione.

Nel quadro di una maggiore efficienza della spesa sanitaria, ha assunto un ruolo particolare la previsione di razionalizzazione delle procedure di acquisto, con il compito per il Governo di promuovere le necessarie intese fra le Regioni ai fini della

costituzione a partire dall'anno 2000 di un organismo comune cui affidare selezione e razionalizzazione della domanda di beni e servizi delle aziende sanitarie locali.

Risparmi sono previsti in relazione alla nuova disciplina di partecipazione regionale alla spesa per prestazioni erogate in regime libero professionale [art. 28, commi 1 e 12], ove in relazione alle varie forme di attività è fissato l'ammontare massimo a carico della Regione nell'ambito di una misura che, con riguardo ai ricoveri ospedalieri, varia dal 50% al 25% della tariffa per prestazioni a carico del SSN, a fronte di una contribuzione sin qui corrisposta al 90%.

Quanto alla spesa farmaceutica, l'art. 29 della finanziaria ne ridetermina il tetto per il 2000, già previsto dalla 449 del 1997 in 11.811 miliardi [art. 36, comma 15], fissandolo in 12.650 miliardi, con possibilità di incremento non oltre il 14% a fronte tuttavia dell'invarianza delle occorrenze finanziarie delle Regioni [v. Parte III^, parag. 8.2.]

Con riferimento all'anno 2001, particolare importanza assume l'accordo Governo – Regioni del 3 agosto 2000 che trova poi attuazione nelle disposizioni della finanziaria 2001 [art. 53].

L'accordo affronta e avvia a soluzione le questioni: i) regolazione dei disavanzi sino a tutto il '99; ii) definizione più realistica dei fabbisogni sanitari con effetto sul 2000 e 2001; iii) sblocco di fondi spettanti alle Regioni ma non ancora erogati; iv) risorse aggiuntive per le strutture da adibire alla professione intramuraria [v. Parte III^, parag. 2].

La finanziaria 2001 [legge 23.12.2000 n. 388], riscrive le regole del patto di stabilità interno escludendo dal calcolo dei saldi le gestioni sanitarie ed inoltre

recepisce l'accordo del 3 agosto sulla base di una disciplina caratterizzata, altresì, da interventi assai incisivi sulla fiscalità regionale.

- obiettivo per il 2001 è un disavanzo di parte corrente che – computato ai sensi del comma 2 dell'art. 30 della legge 488/'99 - per ciascun ente non sia superiore a quello registrato nel 1999, al netto oltre che di interessi passivi anche delle spese per l'assistenza sanitaria e aumentato del 3%;

- il confronto dei saldi 2001/1999 è fatto escludendo spese e entrate con riguardo alle quali siano intervenute [*ndr* nel 2001] modifiche legislative quanto a trasferimenti o attribuzioni di funzioni o nuove entrate proprie;

- l'esclusione della spesa per l'assistenza sanitaria è prevista anche per il calcolo del disavanzo 2000 [v. in dettaglio, Parte I^, paragr.4].

Ciò detto in ordine alle cosiddette *nuove regole di bilancio* che, nel superamento della disciplina del patto di stabilità interno, ridisegnano il nuovo e diverso coinvolgimento delle Regioni negli obiettivi di stabilità e risanamento, va poi in estrema sintesi esaminato il panorama delle disposizioni iscritte nella finanziaria 2001 che al comparto regionale fanno riferimento.

Da segnalare in primo luogo le disposizioni relative al trasferimento di funzioni statali alle Regioni e agli enti locali e le conseguenti assegnazioni di risorse ai sensi dell'art. 7 della legge 59 del 1997. Si tratta di oltre 7.000 miliardi ripartiti in tre anni [2001-2003] con la seguente gradualità: 515 miliardi, 2.455,7 miliardi, 4.238,6 miliardi [art. 52, comma 5]. Per accelerare il trasferimento di funzioni in materia di polizia amministrativa, regionale e locale, è poi autorizzata l'erogazione di risorse per 6,6 miliardi. Ulteriore autorizzazione riguarda le nuove opere stradali per realizzare le quali

alle Regioni è offerto un margine di spesa impegnabile nei tre anni di oltre 6.000 miliardi cui tuttavia corrisponde una assegnazione di cassa prevista nei tre anni per soli 4.492 miliardi [1.150 per il 2001; 1.694 mld per il 2002; 1.648 mld a decorrere dal 2003]. Tale meccanismo include il rischio di situazioni di illiquidità con conseguenti fenomeni di insufficiente grado nella realizzazione degli interventi. Inoltre, consente l'instaurarsi di obbligazioni assunte in assenza di corrispondenti risorse, a compensazione di che poco può valere il fondo annuo istituito presso la Presidenza del consiglio la cui dotazione è prevista nell'ammontare massimo di 65 miliardi.

Ulteriore segnalazione - questa a favore dei bilanci regionali – merita la disposizione del comma 9 dell'art. 52 che assegna alle Regioni a statuto ordinario 663,3 miliardi annui per compensare la perdita di entrate 1999 e 2000 conseguente alla riduzione della quota di accisa benzina da lire 350 a lire 242 per litro [v. *infra*, paragrafi 3 e 5.2].

Quanto al controllo sui flussi di cassa, le disposizioni sulla riduzione delle giacenze di cassa di cui all'art. 47, comma 1, della legge 27 dicembre 1997 n. 449, confermate sino al dicembre 2000 con la legge 448/'98 e sino al 2002 con l'art. 66, comma 1, della 388/2000, hanno tuttavia visto una deroga per le Regioni a seguito del decreto del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica 27 febbraio 2001 [v. Parte I^, parag. 3].

Notevole incidenza sui flussi di pagamento consegue al previsto passaggio delle Regioni nella Tabella A annessa alla legge 720 del 1984 con contabilità da aprire presso le sezioni di tesoreria provinciale [v. a riguardo, Parte I^, parag. 3].

Resta da segnalare infine quanto disposto dalla finanziaria 2001 in tema di attuazione all'accordo del 3 agosto 2000 che ha specialmente interessato la sanità [per maggiori dettagli, v. Parte III^, parag. 2, sottoparag. 2.1 – 2.6].

Cessa il vincolo di destinazione sin qui esistente sui finanziamenti al servizio sanitario nazionale con conseguente abrogazione del comma 1, lett. g, art 10 della legge 133 del 1999 e soppressione del comma 1, dell'art. 8 del d.lgs. 56 del 2000. Le Regioni restano tuttavia obbligate a destinare nel triennio 2001-2003 al finanziamento della spesa sanitaria regionale risorse non inferiori alle quote che risultano dal riparto dei fondi destinati per ciascun anno al finanziamento del SSN.

A decorrere dal 2001, le Regioni entro il 30 giugno di ciascun anno accertano la spesa sanitaria relativa all'anno precedente sulla base dei conti consuntivi e provvedono contestualmente alla copertura degli eventuali disavanzi di gestione attivando nella misura massima l'autonomia impositiva secondo una speciale procedura che comporta iniziative dirette da parte del Governo centrale cui spetterà di determinare le variazioni in aumento di una o più aliquote ed eventuali poteri sostitutivi in caso di inerzia regionale nel deliberare entro il 31 ottobre gli aumenti indicati.

Particolari misure sono intese al miglioramento del monitoraggio della spesa sanitaria nelle sue componenti di farmaceutica, diagnostica, specialistica, ospedaliera nonché a favorire l'appropriatezza nell'erogazione delle prestazioni sia tramite la previsione di un valore soglia sulla durata dei ricoveri in reparti di lungodegenza, da stabilire dalle Regioni entro il limite massimo di 60 giorni oltre il quale scatta la riduzione delle tariffe giornaliere, sia con l'istituzione di controlli regionali su ciascun

soggetto erogatore di prestazioni sanitarie con una campionatura di almeno il 2% delle cartelle cliniche e corrispondenti schede di dimissione.

Sempre in tema di sanità va altresì segnalata l'abolizione dal 1° gennaio 2001 dei ticket-ricetta sui farmaci e la gratuità degli screening anti-tumore. Dal gennaio 2002 la franchigia per diagnostica e specialistica calerà da 70.000 a 23.000 lire e dal 2003 sarà abolita. Misure queste sulle quali serrato è stato il confronto con il Governo quanto a copertura con effetto sui bilanci regionali [v. Parte III^, parag. 2].

Ulteriori misure riguardano il rimborso per i farmaci generici più costosi che viene misurato sulla media di quelli con prezzo inferiore, nonché l'avvio a partire dal 30 giugno 2001 della sperimentazione per i medici di famiglia del budget di distretto.

Quanto agli acquisti di beni e servizi, il Tesoro promuoverà attraverso la Consip aggregazioni di *asl* e ospedali.

La suesposta ricostruzione delle principali misure correttive, introdotte in sede di manovre di bilancio 1999, 2000 e 2001 con riguardo al comparto regionale, trovano più dettagliata esposizione nelle singole parti della relazione.

3. La nuova disciplina di federalismo fiscale [d.lgs. 56/2000] e il processo di determinazione delle aliquote di compartecipazione

Il decreto legislativo 18 febbraio 2000 n. 56, recante disposizioni in materia di federalismo fiscale[1], ha previsto una serie di provvedimenti governativi destinati ad assumere un ruolo decisivo nella attuazione del nuovo sistema di finanziamento. In primo luogo, ad un DPCM è affidato il compito di stabilire annualmente la quota di

[1] Il d.lgs. 56/2000 ha dato attuazione alla delega recata all'art. 10 della legge 133 del 1999.

compartecipazione all'IVA, l'entità della perequazione e le somme spettanti alle Regioni [art. 2, comma 4, d.lgs 56/2000]; inoltre l'art. 5 del decreto - dopo aver delegificato la misura delle compartecipazioni IVA, accisa benzina e dell'addizionale IRPEF - prevede poi successive cadenze temporali per la rideterminazione in via definitiva di aliquote e quote di compartecipazione, sulla base di dati consuntivi riferiti all'anno precedente, salvo entro il 30 settembre 2002 una rimodulazione globale per tener conto altresì dell'eventuale minore gettito dell'IRAP.

Tale sistema innesca – come si dirà appresso – una situazione di accentuata incertezza e permanente transitorietà in ordine all'effettiva spettanza di risorse il cui ammontare è soggetto a continue rideterminazioni.

Schemi di DPCM sono stati predisposti dal Governo ai sensi dell'art. 5 e dell'art. 2, 4° comma, del d. lgs. 56/2000. Prima di riferire sul contenuto dei quali, occorre ricordare che il decreto legislativo 56 ha disposto, a partire dal 2001, la soppressione di trasferimenti erariali originariamente quantificati in 39.689 miliardi, ora rideterminati in 56.079 miliardi. A parte modeste abolizioni per 577 miliardi [v. TAB. 12/REG], la componente di maggiore se non esclusivo peso è riferibile al FSN corrente per 56.079 miliardi.

I trasferimenti soppressi sono compensati con l'istituzione di una compartecipazione regionale all'imposta sul valore aggiunto [IVA] e con l'aumento delle aliquote dell'addizionale regionale all'IRPEF [di cui all'art. 50, comma 3, d.lgs. 446/'97] e della quota di compartecipazione al gettito dell'accisa sulla benzina[2] [art. 1, comma 4, d.lgs. 56/2000]

[2] v. art. 3, comma. 12, legge 549/'95, come modificato da art. 17, comma22, legge 449/'97.

Originariamente, l'aliquota di compartecipazione all' IVA è stata fissata nella misura del 25,7% del gettito nazionale realizzato nel penultimo anno precedente, al netto di quanto devoluto alle Regioni a statuto speciale e delle risorse UE [art. 2, comma 2]. Il gettito, indipendentemente dall'ammontare suscettibile di rideterminazione, è attribuito "figurativamente" a ciascuna Regione e assume, come indicatore di base imponibile, la media dei consumi finali delle famiglie rilevati dall' ISTAT a livello regionale negli ultimi tre anni disponibili. Tale attribuzione, seppure di carattere figurativo, ha la finalità di evidenziare e rendere trasparenti i processi di redistribuzione delle quote di compartecipazione, a fronte del richiesto concorso alla solidarietà interregionale [perequazione].

Per quanto riguarda l'addizionale all' IRPEF, le relative aliquote, previste dall'art. 50, comma 3, del d.lgs. 446/'97, sono state aumentate, a decorrere dall'anno 2001, dello 0,4 di punto percentuale, con nuova previsione rispettivamente pari allo 0,9% e all'1,4%.

Di 8 lire al litro è stata elevata la quota di accisa sulla benzina spettante alle Regioni a partire dal 2001 per un totale di lire 250[3].

Per gli anni successivi al 2001 l'equilibrio dovrebbe essere assicurato - a parere della relazione tecnica di accompagnamento al d.lgs. 56 - dall'evoluzione delle basi imponibili dei tributi e delle compartecipazioni, in correlazione alla crescita del PIL;

---

[3] Va ricordato che l'art. 3, commi 1 e segg. della legge 549/95 ha disposto la cessazione dei trasferimenti erariali alle Regioni a statuto ordinario previsti dai due "fondi storici", fondo comune regionale e fondo per i programmi regionali di sviluppo [art. 8 e 9 della legge 281/70]. Insieme a questi sono stati soppressi trasferimenti previsti da altre leggi per un complesso di 11.423 miliardi di competenza per il 1996. In sostituzione di tali entrate è stata attribuita alle Regioni [art. 3, comma 12] una compartecipazione all'accisa sulla benzina per autotrazione venduta sul territorio di ciascuna Regione pari a lire 350/litro, ridotte poi dal 10 gennaio 1998 a 242 lire [legge 449/197, art. 17, comma 22] sulla base di un previsto [ma non realizzatosi] corrispondente maggiore introito per tassa automobilistica a seguito di incorporazione della tassa sulle patenti.

purchè i fabbisogni di spesa, ivi inclusa quella sanitaria, si mantengano entro un tasso di evoluzione non superiore alla crescita del PIL. Ipotesi tuttavia poco plausibile sulla base dei dati recenti che mostrano una crescita della spesa sanitaria 2000 di oltre il 6,2% [RGSEP 2001] a fronte di un tasso nominale del PIL del 4,4% [v. Parte III^, parag. 6].

Il DPCM, predisposto ai sensi del citato art. 5 del d.lgs 56/2000 - passato all'esame del gruppo tecnico - previa intesa della Conferenza Stato-Regioni, è stato recentemente approvato dal Consiglio dei ministri.

Esso ridetermina sulla base dei nuovi importi i trasferimenti da sopprimere, ridefinendo in particolare il Fondo sanitario di parte corrente sul quale commisurare l'aliquota di compartecipazione all'imposta sul valore aggiunto che è stata rideterminata nella misura del 38,55%, superiore alla precedente percentuale del 25,7%. Sono mantenute ferme per il 2001 le aliquote dell'addizionale IRPEF e dell'accisa benzina.

Le seguenti tabelle riportano, disaggregati per Regioni, innanzitutto i dati relativi ai trasferimenti soppressi secondo i nuovi importi fissati negli allegati all'originario schema di decreto[4] [TAB.12/REG]. Da dire che rispetto al piano originario i trasferimenti da sopprimere non comprendono più l'importo relativo al capitolo 1527 della ricerca scientifica [Borse di studio per 120,5 mld] e il capitolo 9260 corrispondente al fondo per la montagna pari a 123 miliardi.

[4] I dati precedenti secondo le prime ipotesi applicative del d.lgs 56/2000 sono riportati nella *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni a statuto ordinario* – anno 1998 e stime 1999, Parte II^, parag. 5.1. Tabelle 13, 14, 15, 16. I dati attuali sono conferma delle diverse stime avanzate dalla Corte con riferimento alle basi di calcolo per la determinazione delle aliquote.

A riguardo della seconda tabella [TAB.13/REG] va osservato che la base di calcolo su cui è misurata la rideterminazione dell'aliquota IVA al 38,55% risente della nuova definizione del FSN fissato - con l'accordo dell'agosto 2000 poi integrato con la nuova intesa del 1° febbraio di quest'anno - in 131.143 miliardi.

TAB 12/REG

TRASFERIMENTI DA SOPPRIMERE

(in miliardi)

REGIONI A STATUTO ORDINARIO	PARTE CORRENTE					PARTE CAPITALE		TOTALE GENERALE (A+B)
	CAP. 3790 (ex cap.8951) TESORO indennizzo all'usura	CAP. 3842 TESORO riduzione sovratassa diesel	CAP. 3742 (ex 5934 ARIET)	CAP. 3700 (ex cap.) FSN di parte corrente	TOTALE (A)	CAP. 9100 (ex cap. 74– F.... di parte capitale	TOTALE (B)	
Piemonte	3	7	47	4.361	4.416	12	12	4.428
Lombardia	2	15	95	5.403	5.514	26	26	5.540
Veneto	2	10	26	4.196	4.234	13	13	4.247
Liguria	1	2	12	2.606	2.621	5	5	2.626
Emilia Romagna	2	8	43	4.011	4.064	12	12	4.076
Toscana (*)	2	5	34	4.397	4.438	10	10	4.448
Marche	1	3	4	1.770	1.778	4	4	1.782
Umbria	1	2	0	1.286	1.289	2	2	1.291
Lazio	2	10	39	4.724	4.774	15	15	4.789
Abruzzo	1	3	6	1.984	1.994	4	4	1.998
Molise	0	1	-	626	627	1	1	628
Campania	1	10	-	9.202	9.213	23	23	9.236
Basilicata	0	2	1	1.104	1.107	3	3	1.110
Puglia	1	9	0	6.685	6.695	12	12	6.707
Calabria	1	4	10	3.725	3.740	8	8	3.748
TOTALE RSO	**20**	**91**	**316**	**56.079**	**56.506**	**150**	**150**	**56.656**

FONTE: Schema DPCM "Rideterminazione compartecipazioni..."- Tabelle allegate

N.B. sono state escluse le spese a pluriennalità determinata ivi comprese le annualità per limiti di impegno, le rate di ammortamento mutui. Non sono altresì comprese le gestioni speciali.

(*) Tenuta di S.Rossore per l. 4,562 mil. (art.4 L. n.87/1999)

TAB 13/REG

DETERMINAZIONE FONDO SANITARIO DI PARTE CORRENTE

(in milioni)

REGIONI	Fabbisogno sanità * A	IRAP totale B	Oneri gestione C	Ex fondo perequativo D	IRAP sanità E = B-C-D	Addizionale IRPEF F	Altre entrate proprie G	Mobilità sanitaria H	FSN corrente I=A-E-F-G+H
PIEMONTE	9.910.625	4.964.385	1.385	199.000	4.764.000	441.000	323.543	-21.534	4.360.548
LOMBARDIA	19.883.426	13.436.855	2.855	27.000	13.407.000	1.009.000	667.411	602.544	5.402.559
VENETO	9.878.141	5.158.544	1.544	40.000	5.117.000	435.000	363.978	233.722	4.195.886
LIGURIA	4.067.399	1.433.520	520	202.000	1.231.000	159.000	121.462	50.420	2.606.357
EMILIA ROMAGNA	9.322.168	4.998.558	1.558	86.000	4.911.000	439.000	332.953	371.401	4.010.616
TOSCANA	8.267.401	3.541.825	1.263	129.562	3.411.000	334.000	267.920	142.393	4.396.875
UMBRIA	1.946.880	692.261	261	116.000	576.000	68.000	65.894	49.015	1.286.001
MARCHE	3.302.653	1.354.510	510	100.000	1.254.000	123.000	111.272	-44.812	1.769.569
LAZIO	11.433.660	6.385.502	1.502	525.000	5.859.000	477.000	314.050	-59.462	4.724.148
ABRUZZO	2.870.609	928.378	378	211.000	717.000	85.000	80.427	-3.857	1.984.325
MOLISE	753.164	191.090	90	144.000	47.000	19.000	25.080	-35.823	626.261
CAMPANIA	12.211.653	2.989.253	1.253	1.039.000	1.949.000	289.000	316.030	-455.998	9.201.625
PUGLIA	8.622.163	2.046.926	926	713.000	1.333.000	214.000	219.478	-170.782	6.684.903
BASILICATA	1.322.883	320.144	144	280.000	40.000	31.000	32.774	-115.088	1.104.021
CALABRIA	4.412.333	1.035.417	417	832.000	203.000	93.000	91.816	-299.473	3.725.044
TOTALE	108.205.157	49.477.168	14.686	4.643.562	44.819.000	4.216.000	3.334.086	242.666	56.078.738

FONTE: Schema DPCM "Rideterminazione compartecipazioni..."- Tabelle allegate

* al netto dei 278,8 miliardi che saranno assegnati alle RSO in sede di assestamento bilancio Stato 2001

A riguardo dei suesposti dati sono i seguenti chiarimenti. In primo luogo va detto che l'importo relativo al fabbisogno sanità del 2001, quota indistinta, pari a 108.484 miliardi [ivi compresi 278,8 mld dei 300 rinviati all'assestamento del bilancio Stato] va riferito alle sole RSO. Tenuto conto delle entrate proprie sanità delle RSO [3.334 mld], dell'IRAP da destinare alla sanità [al netto degli oneri di gestione e dell'ex fondo perequativo: v. TAB 13/REG, col. e. e d.] pari a 44.819 miliardi, dell'addizionale IRPEF per 4.216, del conguaglio mobilità sanitaria per 242,6 miliardi [da sottrarre], si determina per differenza il FSN la cui soppressione sarebbe compensata con 56.078,7 miliardi, dai quali tuttavia si ritiene di detrarre ulteriori 3.373 in corrispondenza di un previsto gettito aggiuntivo IRPEF [+ 0,4%] correlato alla crescita del PIL nominale stimata al 4,4% per l'anno 2000, nonché altri 156 miliardi quale gettito aggiuntivo [+ 8 lire per litro] di accisa benzina sulla base di dati di preconsuntivo 2000. Sull'indicata detrazione di oltre 3.500 miliardi [3.373 + 156 mld] va peraltro espressa qualche perplessità.

La stima di crescita formulata in sede di DPEF e corrispondente al 2,9% del PIL reale è stata rivista al ribasso dalla Commissione europea per lo 0,4% a causa di un rallentamento della crescita economica che passa così al 2,5%.

La prospettata riduzione di oltre 3.500 miliardi include perciò una probabile sovrastima di entrate la cui eventuale compensazione, per i complessi meccanismi procedurali di recupero, rischierebbe di sottostare a slittamenti con correlativo costo economico conseguente la restrizione sulle liquidità.

Altra considerazione è sulla base parametrica cui rapportare le risorse da corrispondere in sostituzione dei finanziamenti soppressi. La questione vera da

affrontare una volta per tutte è allora quella di una congrua definizione dei fabbisogni cui rapportare le aliquote delle compartecipazioni.

Come meglio precisato in altra parte delle relazione [Parte III^, parag. 6], malgrado la carenza di informazioni dettagliate da parte di Sanità e Tesoro, un esercizio sulla stima degli andamenti della spesa sanitaria 2000, misurati secondo diversi aggregati e definizioni [ISTAT e RGSEP 2000], consente di riscontrare un tasso di crescita rispetto al 1999 del 6,2%. Nella media del quadriennio 1996-1999, il tasso di crescita è risultato del 6,4% [v. Parte III^, parag. 5]. Le informazioni trasmesse da alcune Regioni sull'andamento della spesa per assistenza sanitaria 2000 depone per un incremento percentuale intorno al 10,9%. Sulla base di tale evoluzione percentuale e tenuto conto dei dati dell'anno 1999 seppure non definitivi, gli esiti di spesa 2000, nell'ipotesi più ottimistica, dovrebbero comunque superare i 130.000 miliardi. In questo caso il travalicamento rispetto ai finanziamenti risulterebbe oltre i 7.000 miliardi. Qualora fosse confermata la crescita del 10,9% lo squilibrio sarebbe prossimo ai 10.000 miliardi.

Quanto all'anno 2001, qualora poi il tasso di evoluzione della spesa non subisca flessioni – ma centri specializzati e Regioni stimano una crescita superiore a quella dell'anno 2000 - il relativo finanziamento previsto con gli accordi del 3 agosto 2000 e del 1° febbraio 2001 per l'importo complessivo di 131.143 miliardi [compresi 300 miliardi rinviati all'assestamento del bilancio Stato 2001], di cui 130.000 circa per i livelli di assistenza sanitaria [v. TAB. 41/REG seguente], non varrà ad eliminare un ulteriore squilibrio rispetto ad una spesa che in prospettiva si può stimare intorno ai

138.000 miliardi, ma addirittura maggiore qualora risultasse vero un tasso pari o superiore al 9% [v.Parte III, parag.6].

A tale riguardo l'individuazione di quanto, di tale maggiore spesa, sia attribuibile in realtà a responsabilità del livello centrale è condizione ineludibile per la messa a regime del nuovo sistema di finanziamento [v. art. 9, comma 5, d.lgs 56/2000][5]; necessità, questa, che si coniuga con la tempestività dei monitoraggi e dei controlli che viceversa a stare all'oggi sembrano procedere con eccessiva lentezza.

Ulteriori notazioni sono per segnalare che relativamente al 2001 viene compensata, per 56.078 miliardi, la soppressione di FSN al netto però dei 278,8 miliardi[6] da ripartire a seguito dell'assestamento di bilancio Stato i quali dovranno formare oggetto di trasferimento diretto alle Regioni o di nuova rideterminazione delle aliquote, ma in questo caso con un penalizzante slittamento. Inoltre, nei trasferimenti soppressi non sono comprese le risorse vincolate e gli obiettivi di piano [1.096 mld e 1.907 mld]. Senonchè, specie negli ultimi anni, le risorse vincolate hanno dato sostegno alla copertura dei livelli di assistenza, proprio tenendo conto delle quali i disavanzi 1998 e 1999 sono stati determinati in 11.243 miliardi e 9.185 miliardi [v. Parte III^

[5] L'art. 9, comma 5 del d.lgs 56 del 2000 prevede espressamente che "gli eventuali maggiori oneri a carico delle Regioni a statuto ordinario, derivanti da disposizioni legislative assunte a livello nazionale, siano correlati ad un corrispondente adeguamento della quota di compartecipazione regionale all'IVA".
Fra le determinazioni incidenti sui fattori generatori della spesa sanitaria sono particolarmente segnalati dal predetto articolo 9, quelle riguardanti la spesa per il personale, la spesa farmaceutica e gli oneri per la cura dei non residenti.
Tali spese devono essere assunte in modo da rendere trasparenti le responsabilità delle relative determinazioni con riguardo ai diversi livelli di governo, centrale, regionale e locale e da consentire il confronto nelle competenti sedi istituzionali, nonché di evidenziare i prevedibili effetti finanziari sui diversi livelli di governo.

[6] Si tratta dell'importo spettante alla RSO sui 300 miliardi da ripartire a seguito del relativo stanziamento, rimandato all'assestamento del bilancio Stato 2001, su cui è tuttavia intervenuto accordo fra Governo e Regioni il 3 agosto 2000.

parag. 5]. Nondimeno tali finanziamenti, in quanto non compresi fra quelli soppressi, dovranno comunque formare oggetto di tempestivo trasferimento alle Regioni.

Resta poi ancora sospesa la questione della compensazione per minori entrate regionali conseguenti alla riduzione della quota accisa benzina disposta con l'art. 17, comma 22 della legge 449/'97 [collegato a fin. '98]. Per l'anno 1998 ha provveduto la legge 209 del 2000. Per gli anni 1999 e 2000 è la finanziaria 2001 [art. 52, comma 9] a disporre la compensazione di tale perdita per complessivi 663,3 miliardi, assunta a carico del bilancio dello Stato. Rimane tuttavia l'esigenza di prevedere la copertura per gli anni 2001 e seguenti [v. per dettagli, *infra,* parag. 5.2].

Aspetto sul quale occorre fare chiarezza, del resto collegato alle questioni su accennate, è anche quello di assegnare al fondo di garanzia, previsto dall'art. 13 del d.lgs. 56/2000, il ruolo di effettivo ed efficace strumento per colmare le insufficienze conseguenti alle stime eventualmente inesatte poste a base dei DPCM di determinazione e quantificazione dei parametri di base cui rapportare le aliquote di compartecipazione regionale, sia per sopravvalutazione di gettiti, sia per sottostima di spese.

Ciò detto in ordine alla quantificazione della nuova misura di aliquota IVA, altro aspetto da considerare è quello della perequazione e delle conseguenti definitive spettanze di ciascuna Regione. A tale rideterminazione ha provveduto il DPCM predisposto ai sensi dell'art. 2, comma 4, del d. lgs. 56/2000 e recentemente approvato dal Consiglio dei Ministri, previa intesa della Conferenza Stato-Regioni.

A riguardo va pure ricordato che i meccanismi di perequazione sono disciplinati dall'art 7 del decreto legislativo che prevede l'istituzione di un fondo interregionale

finalizzato alla ripartizione delle risorse derivanti dalla compartecipazione al gettito IVA. I criteri di redistribuzione fra le Regioni sono i seguenti:

- per l'esercizio 2001 è assicurata piena considerazione alla "spesa storica"; perciò a ciascuna Regione è corrisposta una quota di gettito IVA pari ai trasferimenti soppressi al netto dei nuovi tributi attribuiti [aumento dell'addizionale regionale all' IRPEF e all'accisa benzina];

- nei due anni successivi [2002-2003] la spesa storica mantiene un peso rilevante seppure decrescente, tant'è che la quota IVA compartecipata è ridotta del 5% per ciascuno dei due anni;

- a partire dal 2003 la quota è ridotta di un ulteriore 9% annuo fino a totale azzeramento nel 2013, allorchè l'intero fondo verrà ripartito sulla base dei nuovi criteri perequativi, il cui obiettivo è la riduzione del 90% della distanza fra il gettito standardizzato per abitante di ciascuna Regione, rispetto al gettito standardizzato medio nazionale. Tale scelta dovrebbe mantenere interesse allo sforzo fiscale.

Il meccanismo perequativo, che dal 2013 regolerà la ripartizione dell'intera compartecipazione IVA, si fonda sull'applicazione del parametro della popolazione, corretto al fine di: i) ridurre le differenze di capacità fiscale. ii) tenere conto di fabbisogni sanitari regionali superiori alla media nazionale; iii) neutralizzare i maggiori costi che nell'erogazione dei servizi siano collegati alle dimensioni geografiche minime.

Sulla base delle "Specifiche tecniche" allegate al d.lgs. 56/2000 il criterio di *perequazione della capacità fiscale* viene applicato per il triennio 2002-2004 al gettito dei seguenti "principali tributi propri e compartecipazioni": IRAP, addizionale IRPEF, compartecipazione accisa benzina, tassa automobilistica.

Ciò posto, il DPCM di cui all'art. 2, comma 4 del d.lgs. 56/2000 provvede a rideterminare:

a) le quote di compartecipazione all'IVA di ciascuna Regione per l'anno 2001;

b) la quota di concorso alla solidarietà nazionale per ciascuna Regione;

c) le quote assegnate a titolo di fondo perequativo nazionale;

d) le quote spettanti a ciascuna Regione e da corrispondere da parte del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione

La seguente tabella ricostruisce i suddetti dati sulla base dei corrispondenti allegati all'originario schema di DPCM.

TAB 14/REG

RIDETERMINAZIONE CON PARTECIPAZIONE IVA E FONDO PEREQUATIVO NAZIONALE

(in milioni)

REGIONI	FABBISOGNO PER TRASFERIMENTI ABOLITI			NUOVE RISORSE					FABBISOGNO RESIDUO DA COPRIRE	QUOTE DI DISTRIBUZIONE DELL'IVA IN RELAZIONE ALLA SPESA STORICA	COMPARTECIPAZIONE REGIONALE IVA (QUOTA CONSUMI*)	REGIONI CHE ALIMENTANO IL FONDO DI PEREQUAZIONE NAZIONALE	REGIONI CHE RICEVONO DAL FONDO DI PEREQUAZIONE NAZIONALE	SALDO IVA COMPENSATA - FABBISOGNO RESIDUO DA COPRIRE
	TRASFERIMENTI ABOLITI DIVERSI DAL FONDO SANITARIO NAZIONALE CORRENTE	FONDO SANITARIO NAZIONALE CORRENTE	TOTALE TRASFERIMENTI DA SOPPRIMERE	AUMENTO ALIQUOTA ADD. REG. IRPEF	GETTITO DA AUMENTO ALIQUOTA ADD. REG. IRPEF	AUMENTO ALIQUOTA ACCISA BENZINA (lt+)	GETTITO DA AUMENTO ACCISA BENZINA	TOTALE NUOVE RISORSE						
	A	B	C= A+B	C'	D	D'	E	F= D+E	G=C-F	G=G/totale G	H	I = G - H	L = G - H	M = G - H + I
PIEMONTE	68	4.361	4.428	0,40%	352	8,0	15	367	4.061	7,64%	5.011	-949		4.061
LOMBARDIA	137	5.403	5.540	0,40%	807	8,0	31	839	4.701	8,85%	11.347	-6646		4.701
VENETO	52	4.196	4.247	0,40%	348	8,0	16	364	3.883	7,31%	5.345	-1461		3.883
LIGURIA	19	2.606	2.626	0,40%	127	8,0	5	132	2.494	4,69%	2.073		420	2.494
EMILIA-ROMAGNA	65	4.011	4.076	0,40%	351	8,0	15	366	3.710	6,98%	5.093	-1383		3.710
TOSCANA	51	4.397	4.448	0,40%	267	8,0	14	281	4.166	7,84%	4.172	-6		4.166
MARCHE	12	1.770	1.782	0,40%	99	8,0	5	104	1.678	3,16%	1.608		70	1.678
UMBRIA	5	1.286	1.291	0,40%	54	8,0	3	57	1.234	2,32%	880		354	1.234
LAZIO	65	4.724	4.789	0,40%	381	8,0	19	400	4.389	8,26%	6.019	-1630		4.389
ABRUZZO	14	1.984	1.998	0,40%	68	8,0	4	72	1.926	3,63%	1.222		704	1.926
MOLISE	2	626	628	0,40%	15	8,0	1	16	613	1,15%	283		329	613
CAMPANIA	35	9.202	9.236	0,40%	232	8,0	12	244	8.993	16,93%	4.499		4.494	8.993
BASILICATA	6	1.104	1.110	0,40%	171	8,0	1	172	938	1,77%	460		478	938
PUGLIA	23	6.685	6.707	0,40%	25	8,0	10	35	6.672	12,56%	3.425		3.247	6.672
CALABRIA	23	3.725	3.748	0,40%	74	8,0	5	79	3.669	6,91%	1.692		1.977	3.669
Totale Rso	577	56.079	56.656		3.373		156	3.529	53.127	100,00%	53.127	-12.075	12.075	53.127
NORD	341	20.576	20.917		1.986		82	2.068	18.849	35,48%	28.868	-10.440	420	18.849
CENTRO	133	12.177	12.310		801		41	842	11.468	21,59%	12.678	-1.635	425	11.468
SUD	103	23.326	23.429		585		33	618	22.810	42,94%	11.581	0	11.230	22.810

denominatore IVA TOTALE RSO ANNO N-2 (PCM Segr. Conf. Stato Regioni)	137.831
COMPARTECIPAZIONE IVA RIDETERMINATA	53.127
Quota regionale IVA	38,54%

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati DPCM e Conferenza Stato - Regioni

La suesposta tabella evidenzia come il rapporto di equità fra le Regioni sia puntualmente assicurato laddove, i fabbisogni residuali da coprire per Nord, Centro, Sud, rispettivamente pari a 18.849 miliardi, 11.467 miliardi e 22.810 miliardi, corrispondono ad altrettante misure di compartecipazione IVA. Da riscontrare poi il contributo alla solidarietà offerto dalle seguenti Regioni: Lombardia [6.645 mld], Lazio [1.629 mld], Veneto [1.461 mld], Emilia Romagna [1.383 mld], Piemonte [949 mld], Toscana [6 mld].

Tali risorse affluiscono in larga maggioranza alle Regioni del Sud con maggiori quote riservate alla Campania [4.494 mld], alla Puglia [3.247 mld], alla Calabria [1.977 mld], le quali tre Regioni pesano sul fondo di solidarietà in misura pari al 79,3%.

4. I bilanci di previsione delle Regioni a statuto ordinario: anni 1998 e 1999

In sede di formazione ed approvazione del bilancio di previsione, come anche all'atto delle deliberazioni di variazione e assestamento del bilancio medesimo adottate in corso di esercizio, le Regioni sono tenute ad assicurare il rispetto dei vincoli di equilibrio stabiliti dalla legge di contabilità regionale.

Nella seguente tabella [15/REG] sono sinteticamente riportati i dati riguardanti le previsioni iniziali, le variazioni successivamente intervenute e le conseguenti previsioni definitive, distinti per ciascuna Regione e con riferimento agli anni 1998 e 1999 [gli stessi dati sono maggiormente articolati nelle tavole di cui agli Allegati A del Volume II di questa relazione].

L'esame di tali risultanze contabili consente una prima valutazione sul modo di costruzione dei propri bilanci da parte di ciascun Governo regionale e perciò sul grado di garanzia offerto alla tenuta dei relativi equilibri finanziari.

Premessa preliminare, che riguarda tale esame come quelli oggetto dei successivi paragrafi, è sulle differenze riscontrate tra i non omogenei sistemi di classificazione e criteri di codificazione delle poste contabili adottati dalle varie Regioni, da cui deriva in certi casi una diversa allocazione di alcune voci di entrata o di spesa nell'ambito dei documenti di bilancio. Nell'intento di ovviare a tale situazione e di rendere quindi confrontabili i dati relativi alle diverse gestioni esaminate, sono stati osservati, nella ricostruzione ed esposizione dei dati medesimi, criteri omogenei per tutte le Amministrazioni considerate.

TAB 15/REG

PREVISIONI INIZIALI E DEFINITIVE
ANNI 1998 - 1999

(in milioni)

REGIONI	ENTRATA/SPESA	1998						1999					
		STANZ. INIZIALE		VARIAZ. +/-		STANZ. DEFINITIVO		STANZ. INIZIALE		VARIAZ. +/-		STANZ. DEFINITIVO	
		Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa
PIEMONTE	Avanzo di amministrazione	2.055.472		-526.840		1.528.632		2.127.221		-467.835		1.659.386	
	Fondo cassa eserc. prec.		1.000		23.709		24.709		1.000		-655		345
	Totale titoli	20.398.535	26.957.112	2.552.971	1.637.355	22.951.506	28.594.467	21.215.238	27.750.974	2.131.572	2.131.572	23.346.810	29.882.546
	TOTALE ENTRATA	*22.454.007*	*26.958.112*	*2.026.131*	*1.661.064*	*24.480.138*	*28.619.176*	*23.342.459*	*27.751.974*	*1.663.737*	*2.130.917*	*25.006.196*	*29.882.891*
	Saldo negativo	0		0		0		0		0		0	
	Totale titoli	22.454.007	26.958.112	2.016.131	1.661.064	24.470.138	28.619.176	23.342.459	27.751.975	2.131.573	2.131.572	25.474.032	29.883.547
	TOTALE SPESA	*22.454.007*	*26.958.112*	*2.016.131*	*1.661.064*	*24.470.138*	*28.619.176*	*23.342.459*	*27.751.975*	*2.131.573*	*2.131.572*	*25.474.032*	*29.883.547*
LOMBARDIA	Avanzo di amministrazione	45.028		5.224.257		5.269.285		20.728		5.086.179		5.106.907	
	Fondo cassa eserc. prec.		0		150.379		150.379		0		46.729		46.729
	Totale titoli	60.887.986	80.770.044	26.904.732	23.088.075	87.792.718	103.858.119	66.698.601	98.274.468	20.330.823	11.239.098	87.029.424	109.513.566
	TOTALE ENTRATA	*60.933.014*	*80.770.044*	*32.128.989*	*23.238.454*	*93.062.003*	*104.008.498*	*66.698.601*	*98.274.468*	*25.417.002*	*11.285.827*	*92.136.331*	*109.560.295*
	Saldo negativo	0		557.309		557.309		560.000		83.251		643.251	
	Totale ambiti	60.933.014	80.770.044	31.571.680	23.238.454	92.504.694	104.008.498	66.159.329	98.274.468	25.333.751	11.285.827	91.493.080	109.560.295
	TOTALE SPESA	*60.933.014*	*80.770.044*	*32.128.989*	*23.238.454*	*93.062.003*	*104.008.498*	*66.719.329*	*98.274.468*	*25.417.002*	*11.285.827*	*92.136.331*	*109.560.295*
VENETO	Avanzo di amministrazione	1.846.122		415.041		2.261.163		2.085.000		212.000		2.297.000	
	Fondo cassa eserc. prec.		10.000		165.562		175.562		3.000		158.000		161.000
	Totale titoli	38.008.926	43.222.435	825.942	4.204.431	38.834.868	47.426.866	39.232.000	46.399.000	5.054.000	8.874.000	44.286.000	55.273.000
	TOTALE ENTRATA	*39.855.048*	*43.232.435*	*1.240.983*	*4.369.993*	*41.096.031*	*47.602.428*	*41.317.000*	*46.402.000*	*5.266.000*	*9.032.000*	*46.583.000*	*55.434.000*
	Saldo negativo	0		0		0		0		0		0	
	Totale titoli	39.855.048	43.232.435	1.240.983	4.369.993	41.096.031	47.602.428	41.315.000	46.401.000	5.265.000	9.034.000	46.580.000	55.435.000
	TOTALE SPESA	*39.855.048*	*43.232.435*	*1.240.983*	*4.369.993*	*41.096.031*	*47.602.428*	*41.315.000*	*46.401.000*	*5.265.000*	*9.034.000*	*46.580.000*	*55.435.000*
LIGURIA	Avanzo di amministrazione	668.207		102.742		770.949		810.495		75.199		885.694	
	Fondo cassa eserc. prec.		500		5.506		6.006		500		5.083		5.583
	Totale titoli	15.938.705	19.672.742	688.074	550.819	16.626.779	20.223.561	16.595.639	21.549.298	479.324	265.654	17.074.963	21.814.952
	TOTALE ENTRATA	*16.606.912*	*19.673.242*	*790.816*	*556.325*	*17.397.728*	*20.229.567*	*17.406.134*	*21.549.798*	*554.523*	*270.737*	*17.960.657*	*21.820.535*
	Saldo negativo	100.000		-23.075		76.925		115.895		-21.453		94.442	
	Giacenza di cassa		500		0		500		500		0		500
	Totale gruppi	16.506.912	19.672.742	813.691	556.325	17.320.603	20.229.067	17.290.239	21.549.298	575.776	270.737	17.866.015	21.820.035
	TOTALE SPESA	*16.606.912*	*19.673.242*	*790.616*	*556.325*	*17.397.528*	*20.229.567*	*17.406.134*	*21.549.798*	*554.523*	*270.737*	*17.960.657*	*21.820.535*
E. ROMAGNA	Avanzo di amministrazione	1.291.548		-33.786		1.257.762		1.065.566		-33.786		1.482.824	
	Fondo cassa eserc. prec.		10.288		9.457		19.745		20.286		9.457		79.902
	Totale titoli	35.553.873	38.158.400	7.317.803	9.744.065	42.871.676	47.902.465	41.717.493	44.670.139	7.317.803	9.744.065	43.828.429	48.321.221
	TOTALE ENTRATA	*36.845.421*	*38.168.688*	*7.284.017*	*9.753.522*	*44.129.438*	*47.922.210*	*42.783.059*	*44.690.425*	*7.284.017*	*9.753.522*	*45.311.253*	*48.401.123*
	Saldo negativo	325.000		-325.000		0		281.500		-33.786		0	
	Totale parti	36.520.421	38.168.326	7.563.168	9.707.590	44.129.438	47.875.915	42.501.558	44.690.404	7.563.168	9.707.590	45.170.385	48.260.212
	TOTALE SPESA	*36.845.421*	*38.168.326*	*7.238.168*	*9.707.590*	*44.129.438*	*47.875.915*	*42.783.058*	*44.690.404*	*7.529.382*	*9.707.590*	*45.170.385*	*48.260.212*

segue ==>

(*) Avanzo già utilizzato a preventivo per garantire l'equilibrio

segue TAB 15/REG

PREVISIONI INIZIALI E DEFINITIVE
ANNI 1998 - 1999

(in milioni)

REGIONI	ENTRATA/SPESA	1998						1999					
		STANZ. INIZIALE		VARIAZ. +/-		STANZ. DEFINITIVO		STANZ. INIZIALE		VARIAZ. +/-		STANZ. DEFINITIVO	
		Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa
TOSCANA	Avanzo di amministrazione	1.098.002		28.720		1.126.722		1.693.447		436.864		2.130.311	
	Fondo cassa eserc. prec.		50.000		27.944		77.944		55.758		139.520		195.278
	Totale titoli	34.811.820	36.721.258	3.520.460	8.453.062	38.332.280	45.174.320	36.771.524	40.438.551	8.684.671	11.164.082	45.456.195	51.602.633
	TOTALE ENTRATA	*35.909.822*	*36.771.258*	*3.549.180*	*8.481.006*	*39.459.002*	*45.252.264*	*38.464.971*	*36.771.238*	*9.121.535*	*11.303.602*	*39.459.002*	*51.797.911*
	Saldo negativo	0		69.692		69.692		0		95.606		95.606	
	Totale sezioni	34.811.820	36.771.258	2.577.490	8.481.006	37.389.310	45.252.264	38.464.971	40.494.309	6.895.618	11.303.603	45.360.589	51.797.912
	TOTALE SPESA	*34.811.820*	*36.771.258*	*2.647.182*	*8.481.006*	*39.459.002*	*45.252.264*	*38.464.971*	*36.771.258*	*6.991.224*	*11.303.603*	*39.459.002*	*51.797.912*
UMBRIA	Avanzo di amministrazione	613.829		143.418		757.247		1.887.399		256.359		2.143.758	
	Fondo cassa eserc. prec.		44.975		-37.241		7.734		1.500		730		2.230
	Totale titoli	6.598.446	7.208.600	2.272.597	2.343.952	8.871.043	9.552.552	6.752.100	9.158.973	1.182.107	1.264.804	7.934.207	10.423.777
	TOTALE ENTRATA	*7.212.275*	*7.253.575*	*2.416.015*	*2.306.711*	*9.628.290*	*9.560.286*	*8.639.499*	*9.160.473*	*1.438.466*	*1.265.534*	*10.077.965*	*10.426.007*
	Saldo negativo	71.755		32.712		104.467		32.711		63.597		96.308	
	Totale sezioni	7.140.520	7.181.820	2.383.303	2.378.466	9.523.823	9.560.286	8.606.788	9.160.473	1.383.091	1.265.534	9.989.879	10.426.007
	TOTALE SPESA	*7.212.275*	*7.181.820*	*2.416.015*	*2.378.466*	*9.628.290*	*9.560.286*	*8.639.499*	*9.160.473*	*1.446.688*	*1.265.534*	*10.086.187*	*10.426.007*
MARCHE	Avanzo di amministrazione	665.050		21.274		686.324		1.139.360		-405.853		733.507	
	Fondo cassa eserc. prec.		306.059		167.454		473.513		839.702		0		839.702
	Totale titoli	10.113.070	11.285.998	9.180.780	9.343.698	19.293.850	20.629.696	16.167.031	17.554.538	3.013.765	19.180.796	19.180.796	20.523.462
	TOTALE ENTRATA	*10.778.120*	*11.592.057*	*9.202.054*	*9.511.152*	*19.980.174*	*21.103.209*	*17.306.391*	*18.394.240*	*2.607.912*	*19.180.796*	*19.914.303*	*21.363.164*
	Saldo negativo	248.742		-248.742		0		315.978		-315.978		0	
	Totale rubriche	10.529.377	11.468.022	9.450.795	9.524.227	19.980.172	20.992.249	16.990.403	18.286.342	2.925.149	2.952.684	19.915.552	21.239.026
	TOTALE SPESA	*10.778.119*	*11.468.022*	*9.202.033*	*9.524.227*	*19.980.172*	*20.992.249*	*17.306.381*	*18.286.342*	*2.609.171*	*2.952.684*	*19.915.552*	*21.239.026*
LAZIO	Avanzo di amministrazione	2.284.454		47.390		2.331.844		2.824.427		0		2.824.427	
	Fondo cassa eserc. prec.		1.396.851		178.523		1.575.374		2.088.605		97.240		2.185.845
	Totale titoli	29.327.797	34.039.731	1.945.688	1.951.441	31.273.485	35.991.172	33.568.074	39.527.476	1.206.808	1.864.094	34.774.882	41.391.570
	TOTALE ENTRATA	*31.612.251*	*35.436.582*	*1.993.078*	*2.129.964*	*33.605.329*	*37.566.546*	*36.392.501*	*41616081*	*1.206.808*	*1.961.334*	*37.599.309*	*43.577.415*
	Saldo negativo	1.087.515		805.202		1.892.717		1.413.486		274.739		1.688.225	
	Totale sezioni	30.524.736	35.436.582	1.187.876	2.129.964	31.712.612	37.566.546	33.568.073	39.527.476	1.206.808	1.864.095	34.774.881	41.391.571
	TOTALE SPESA	*31.612.251*	*35.436.582*	*1.993.078*	*2.129.964*	*33.605.329*	*37.566.546*	*33.568.073*	*39.527.476*	*1.481.547*	*1.864.095*	*36.363.106*	*41.391.571*
MOLISE	Avanzo di amministrazione	482.028		0		482.028		491.188		218		491.406	
	Fondo cassa eserc. prec.		5.275		0		5.275		19.918		0		19.918
	Totale titoli	2.988.432	4.506.678	63.763	63.764	3.052.195	4.570.442	3.153.491	4.697.127	118.907	119.184	3.272.398	4.816.311
	TOTALE ENTRATA	*3.470.460*	*4.511.953*	*63.763*	*63.764*	*3.534.223*	*4.575.717*	*3.644.679*	*4.717.045*	*119.125*	*119.184*	*3.763.804*	*4.836.229*
	Saldo negativo	0		0		0		0		0		0	
	Totale titoli	3.470.460	4.511.953	63.763	63.764	3.534.223	4.575.717	3.644.679	417.045	119.125	4.419.184	3.763.804	4.836.229
	TOTALE SPESA	*3.470.460*	*4.511.953*	*127.526*	*63.764*	*3.534.223*	*4.575.717*	*3.644.679*	*417.045*	*238.250*	*4.419.184*	*3.763.804*	*4.836.229*

segue ==>

segue TAB 15/REG

PREVISIONI INIZIALI E DEFINITIVE ANNI 1998 - 1999

(in milioni)

REGIONI	ENTRATA/SPESA	1998						1999					
		STANZ. INIZIALE		VARIAZ. +/-		STANZ. DEFINITIVO		STANZ. INIZIALE		VARIAZ. +/-		STANZ. DEFINITIVO	
		Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa	Comp.za	Cassa
ABRUZZO	Avanzo di amministrazione	1.105.175		305.883		1.411.058		1.464.944		0		1.464.944	
	Fondo cassa eserc. prec.		30.000		7.119		37.119		30.000		0		30.000
	Totale titoli	7.419.721	10.480.620	-16.341	-225.251	7.403.380	10.255.369	7.453.297	10.235.424	263.972	263.972	7.717.269	10.499.396
	TOTALE ENTRATA	*8.524.896*	*10.510.620*	*289.542*	*-218.132*	*8.814.438*	*10.292.488*	*8.918.241*	*10.265.424*	*263.972*	*263.972*	*9.182.213*	*10.529.396*
	Saldo negativo	0		0		0		0		0		0	
	Totale titoli	8.524.896	10.510.628	289.542	-218.140	8.814.438	10.292.488	8.918.241	10.265.423	263.972	263.973	9.182.213	10.529.396
	TOTALE SPESA	*8.524.896*	*10.510.628*	*289.542*	*-218.140*	*8.814.438*	*10.292.488*	*8.918.241*	*10.265.423*	*263.972*	*263.973*	*9.182.213*	*10.529.396*
CAMPANIA (**)	Avanzo di amministrazione	4.884.396		0		4.884.396		4.512.658		121.222		4.633.880	
	Fondo cassa eserc. prec.		3.600.000		0		3.600.000		3.476.363		0		3.476.363
	Totale titoli	15.556.890	23.812.541	1.231.803	1.720.617	16.788.693	25.533.158	16.819.366	21.102.002	2.219.106	2.025.074	19.038.472	23.127.076
	TOTALE ENTRATA	*20.441.286*	*27.412.541*	*1.231.803*	*1.720.617*	*21.673.089*	*29.133.158*	*21.332.024*	*24.578.365*	*2.340.328*	*2.025.074*	*23.672.352*	*26.603.439*
	Saldo negativo	0		0		0		0		0		0	
	Totale parti	20.441.286	27.812.541	1.231.803	1.320.617	21.673.089	29.133.158	21.382.024	22.853.450	2.343.328	1.536.074	23.725.352	24.389.524
	TOTALE SPESA	*20.441.286*	*27.812.541*	*1.231.803*	*1.320.617*	*21.673.089*	*29.133.158*	*21.382.024*	*22.853.450*	*2.343.328*	*1.536.074*	*23.725.352*	*24.389.524*
PUGLIA (***)	Avanzo di amministrazione	0		198.679		198.679		0		0		0	
	Fondo cassa eserc. prec.		734.969		0		734.969		713.587		0		713.587
	Totale titoli	40.206.055	51.431.959	3.260.193	3.205.876	43.466.248	54.637.832	39.331.120	52.540.317	10.854.354	9.336.482	50.185.474	61.876.799
	TOTALE ENTRATA	*40.206.055*	*52.166.928*	*3.260.193*	*3.205.876*	*43.664.927*	*55.372.801*	*39.331.120*	*53.253.904*	*10.854.354*	*9.336.482*	*50.185.474*	*62.590.386*
	Saldo negativo	403.000		0		403.000		403.000		0		403.000	
	Totale titoli	39.803.055	52.166.928	2.206.193	3.205.876	42.009.248	55.372.804	38.928.120	53.253.904	10.854.354	10.856.871	49.782.474	64.110.775
	TOTALE SPESA	*40.206.055*	*52.166.928*	*2.206.193*	*3.205.876*	*42.412.248*	*55.372.804*	*39.331.120*	*53.253.904*	*10.854.354*	*10.856.871*	*50.185.474*	*64.110.775*
BASILICATA	Avanzo di amministrazione	401.256		343.782		745.038		482.253		278.314		760.567	
	Fondo cassa eserc. prec.		1.000		124		1.124		2.000		-2.000		0
	Totale titoli	4.276.570	4.300.307	-554.899	766.023	4.831.469	5.066.330	4.222.944	4.588.910	1.544.986	1.770.137	5.767.930	6.359.047
	TOTALE ENTRATA	*4.677.826*	*4.301.307*	*-211.117*	*766.147*	*5.576.507*	*5.067.454*	*4.705.197*	*4.590.910*	*1.823.300*	*1.768.137*	*6.528.497*	*6.359.047*
	Saldo negativo	0		0		0		0		0		0	
	Totale titoli	4.677.826	4.301.307	898.680	766.145	5.576.506	5.067.452	4.533.384	4.590.910	963.112	1.768.532	5.496.496	6.359.442
	TOTALE SPESA	*4.677.826*	*4.301.307*	*898.680*	*766.145*	*5.576.506*	*5.067.452*	*4.533.384*	*4.590.910*	*963.112*	*1.768.532*	*5.496.496*	*6.359.442*
CALABRIA	Avanzo di amministrazione	5.272.684		836		5.273.520		5.382.724		9.983		5.392.707	
	Fondo cassa eserc. prec.		31.191		0		31.191		69.866		917		70.783
	Totale titoli	12.976.544	20.530.645	568.901	577.209	13.545.445	21.107.854	18.256.445	22.227.116	1.009.315	999.332	19.265.760	23.226.448
	TOTALE ENTRATA	*18.249.228*	*20.561.836*	*569.737*	*577.209*	*18.818.965*	*21.139.045*	*23.639.169*	*22.296.982*	*1.019.298*	*1.000.249*	*24.658.467*	*23.297.231*
	Saldo negativo	0		0		0		0		0		0	
	Totale rubriche	18.249.230	20.458.242	571.885	573.603	18.821.115	21.031.845	18.256.445	22.087.483	1.015.287	1.005.304	19.271.732	23.092.787
	TOTALE SPESA	*18.249.230*	*20.458.242*	*571.885*	*573.603*	*18.821.115*	*21.031.845*	*18.256.445*	*22.087.483*	*1.015.287*	*1.005.304*	*19.271.732*	*23.092.787*

Fonte: bilanci di previsione e rendiconti anni 1998 - 1999

(**) La Regione Campania non ha trasmesso i rendicont '98 e '99: non sono disponibili perciò i dati previsionali definitivi

(***) le leggi regionali di approvazione rendiconti 98-99 riportano come fondo cassa esercizi precedenti, 711.893. mln e 766.431 mln, non coincidenti con gli importi ripresi nelle previsioni del documento contabile

NOTA: Il Saldo negativo corrisponde ai mutui autorizzati a pareggio non stipulati

Le norme in materia di contabilità regionale pongono il vincolo dell'equilibrio di bilancio con riferimento sia alla gestione di competenza che a quella di cassa.

Riguardo a questa, la regola del pareggio espressa nell'art. 4, legge 335/1976 trova ora conferma nell'art. 5, d.lgs. 76/2000 e si traduce nel limite fissato all'ammontare dei pagamenti la cui autorizzazione non può travalicare il complessivo importo delle riscossioni previste e della presunta consistenza iniziale del fondo di cassa.

A proposito dei dati relativi al fondo di cassa, risultanti dai documenti delle Regioni, va precisato che essi devono essere diversamente riguardati a seconda che nel sistema di contabilità regionale siano o no considerati in bilancio e registrati a rendiconto i movimenti di cassa con la tesoreria dello Stato. Infatti, 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 a tali movimenti. Il che si risolve nel differente criterio 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 [15/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 che non portano a risultati perfettamente omogenei se non altro per la differente scansione temporale di alcune registrazioni.

Nell'ottica di un'auspicabile armonizzazione dei metodi di contabilizzazione, del resto per questo particolare aspetto agevolata dal graduale superamento del sistema di

tesoreria unica [v. sul punto Parte I^, parag. 3], l'indicazione di questa Corte è per favorire sistemi che offrano puntuale e trasparente visualizzazione dei movimenti di cassa, garantendo altresì collegamento con i dati della competenza e 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.

Con riferimento alla gestione di competenza e alla corretta costruzione dell'equilibrio di bilancio, particolare considerazione meritano le regole che condizionano l'autorizzazione all'indebitamento. Il ricorso al credito – si tratti di prevista stipulazione di mutui o di autorizzazione all'emissione di BOR - nell'offrire copertura alla spesa in deficit, esige che essa sia esclusivamente destinata ad investimenti e che gli oneri finanziari complessivi a carico dei bilanci regionali non superino il 25% delle entrate tributarie non vincolate, ferma restando in ogni caso la necessaria e congruente copertura degli oneri di ammortamento nell'ambito del bilancio pluriennale della Regione [art. 23 d.lgs. 76/2000; già artt. 4 e 22 della legge 335 del 1976].

La manovra di bilancio assume perciò il significato di una globale ricomposizione dell'equilibrio, nel cui ambito deve trovare ragionevole coerenza ogni decisione che rischi di pregiudicarne la tenuta. Il che vale certamente per il ricorso ad ogni forma di indebitamento oneroso, ma tanto più assume oggi rilevanza con riguardo alla spesa per rinnovi contrattuali, la quale non più coperta da trasferimenti statali, deve essere autorizzata nelle stesse forme con cui vengono approvati i bilanci regionali con distinta

indicazione dei mezzi di copertura [art. 52, 3° comma, d.lgs. 29/'93, sub art. 14, 3° comma, d.lgs. 387/'98]. Anche la politica del personale viene perciò ad assumere decisa centralità nell'ambito della costruzione dell'equilibrio di bilancio, per quanto ne risulta condizionata da specifiche esigenze di copertura. Quanto ai mutui e ai prestiti, va ricordato poi come la relativa autorizzazione non possa essere concessa in relazione a singole leggi di intervento in conto capitale, dovendo trovare necessaria correlazione con l'individuazione di mezzi 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.

Ciò premesso, con riferimento poi ai dati riportati nella suesposta tabella [15/REG], particolare menzione meritano le situazioni relative a: Lombardia, Puglia e Campania.

Quanto alla *Lombardia* vanno confermate anche per il 1998 e il 1999 le osservazioni, riferite nelle precedenti relazioni annuali di questa Corte, in ordine ai criteri seguiti nella costruzione del pareggio delle previsioni definitive di competenza. I consistenti scarti tra entrate e spese vengono compensati a preventivo mediante utilizzazione dell'avanzo contabile di amministrazione la cui funzione di copertura viene irregolarmente duplicata in assestamento in occasione di reiscrizione di economie vincolate non appostate a preventivo.

Con riferimento alla *Puglia,* si rileva anche per il 1998 e il 1999 la non corrispondenza dell'importo del fondo di cassa iniziale riportato nei conti consuntivi e ivi sommato nel riepilogo generale delle entrate alle altre previsioni definitive di cassa [734.969 milioni per il 1998 e 713.587 milioni per il 1999] e l'ammontare del fondo

medesimo come indicato nelle leggi di approvazione degli stessi conti [rispettivamente 711.893 milioni e 766.431 milioni] sulla base delle definitive risultanze finali di cassa dell'anno precedente. A fare chiarezza su tale difformità di dati non è valso l'approfondito esame dei documenti in possesso di questo Ufficio, pertanto sul punto permangono esigenze di ulteriori elementi informativi idonei a restituire sufficiente rappresentatività alle registrazioni contabili.

Continuano a sussistere inoltre difficoltà nel processo di risanamento avviato sin dal 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. Resta poi da ammortizzare la linea di credito pari a 2.200 miliardi concessa da un *pool* di banche in relazione alla ricontrattazione di situazioni debitorie pregresse.

Ad aggravare il quadro, sono alcune situazioni prive di copertura e non incluse nella costruzione degli equilibri di bilancio 1998 e 1999. Si fa riferimento in particolare a quei pagamenti privi di autorizzazione [452 miliardi per il 1998 e 464 miliardi per il 1999] eseguiti in anticipazione dal tesoriere regionale a seguito di procedure giudiziarie, per l'erogazione di imposte e contributi obbligatori o per ordine diretto della Regione in relazione a "carte contabili" non regolarizzate entro fine esercizio. 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. Tali poste contabili restano altresì escluse dal computo funzionale al patto di stabilità interno che ne resta perciò influenzato.

In relazione a quanto già rilevato nella relazione dello scorso anno, vale tuttavia sottolineare che la Regione Puglia – malgrado le difficoltà del risanamento intrapreso – mostra tuttavia di perseguire una linea di maggiore puntualità nell'assolvimento delle regole che presiedono alla tenuta delle contabilità, nonché alle attività di redazione e predisposizione dei bilanci e dei rendiconti. Il che, senza dubbio, è di per sé un segnale di volontà politica rivolta a obiettivi di maggiore trasparenza finanziaria e di regolarità nell'azione amministrativa.

Sotto altro aspetto è anche da considerare come, a differenza dell'anno 1999, notevole nel 2000 risulti il tiraggio da parte della Regione *Puglia* di fondi liquidi dal conto corrente intrattenuto presso la tesoreria generale con una riduzione delle giacenze per 1.383 miliardi [v. Parte I^, parag. 3].

Non così per la liquidità di cassa della *Campania.* L'equilibrio di bilancio di questa Regione risente in modo considerevole dei fondi depositati presso la tesoreria generale che restano ancora elevati nell'anno 2000 [1.098 mld], malgrado la rilevante riduzione.

5. Considerazioni generali sulle entrate

5.1. La gestione delle entrate: composizione e risultati di consuntivo. L'anno 1999

Il sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario è stato sottoposto negli ultimi anni a reiterate modifiche apportate specialmente in sede di approvazione delle manovre annuali di bilancio. Queste hanno contribuito a determinare un elevato

margine di incertezza delle stime previsionali relative alla quantificazione delle entrate, sia proprie che da trasferimento, condizionando l'efficace applicazione delle regole per la costruzione degli equilibri di bilancio.

Già si è evidenziato come il processo di riforma in atto verso un più marcato federalismo fiscale ha registrato due momenti significativi prima con l'istituzione dell'imposta sulle attività produttive [IRAP] e poi con il d.lgs. 56/2000, attuativo della delega recata nella legge 133/'99 art. 10 [collegato ordinamentale alla finanziaria '99], con il quale è stata disposta l'abolizione di ulteriori trasferimenti dal bilancio dello Stato e più accentuata attribuzione di entrate proprie e compartecipazioni a tributi erariali [v. *retro*, parag. 3].

Da un punto di vista sostanziale, tuttavia, tali innovazioni non hanno prodotto un apprezzabile allentamento del vincolo di rigida destinazione dell'entrata. Nel caso dell'IRAP alla minima manovrabilità di aliquota si aggiunge la percentuale di riserva alla spesa sanitaria [90%], mentre poi l'attribuzione della compartecipazione all'IVA, all'IRPEF e l'incremento accisa benzina scontano la funzione sostitutiva dei trasferimenti per FSN e fondo trasporti e incorporano di conseguenza esigenze sostanziali di destinazione vincolata.

Questa elevata percentuale di rigidità influisce sui margini di manovrabilità dei bilanci regionali, a restringere i quali contribuiscono altresì gli effetti rinvenienti dalle recenti manovre di finanza pubblica decisamente ispirate ad obiettivi di forte contenimento. Ciò in concomitanza ad un processo di trasferimento di compiti e funzioni che, avviato con le deleghe recate dalla legge 59/'97, esige nell'attuazione una

complessa valutazione in ordine alle risorse necessarie a gestire così ampio dilatarsi di competenze.

Sulla base di tali premesse, occorre anzitutto procedere ad un'analisi delle gestioni regionali in grado di illustrare le principali caratteristiche strutturali delle entrate e la relativa composizione, con particolare riguardo alla distinzione tra quelle libere e quelle vincolate e con separata considerazione per quelle proprie e quelle trasferite, riservando altresì attenzione speciale alle risorse derivanti dall'assunzione di mutui.

Le ricostruzioni dei dati relativi alle risorse affluite alle Regioni vengono inoltre sviluppate con riferimento alle risultanze dei rendiconti regionali relativi agli esercizi compresi nel quinquennio 1995-1999; dall'esame dell'evoluzione dei relativi *trends* possono infatti trarsi ulteriori elementi di riflessione specialmente per quanto attiene ai rapporti di reciproca interdipendenza fra politiche nazionali e regionali e agli effetti riconducibili alle decisioni prese nelle rispettive sedi.

Nella seguente tabella sono riassunti i dati relativi alle entrate regionali dell'anno 1999, riferiti alle fasi delle previsioni, degli accertamenti e delle riscossioni complessive; nel Volume II degli Allegati sono riportati i medesimi dati relativamente agli anni 1995-1999, cui pure si fa riferimento per le considerazioni che seguono.

TAB 16/REG

ENTRATE REGIONALI - ANNO 1999

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.	9.969.889	1.337.743	355.452	10.640	648.001	12.321.725	11.025.085	23.346.810
	ACC.	9.998.301	1.329.272	367.672	7.647	410.336	12.113.228	10.220.394	22.333.622
	RISC.	10.557.588	1.244.193	221.604	8.114	203.053	12.234.552	10.001.779	22.236.331
LOMBARDIA (*)	PREV.	22.068.821	2.343.181	142.534	105.343	3.793.661	28.453.540	58.575.885	87.029.425
	ACC.	22.339.133	2.379.494	142.698	84.966	1.152.260	26.098.551	60.240.256	86.338.807
	RISC.	19.183.378	2.278.235	85.735	85.210	1.309.959	22.942.517	61.713.854	84.656.371
VENETO	PREV.	6.983.689	6.098.518	659.662	20.200	2.046.210	15.808.279	28.477.124	44.285.403
	ACC.	6.398.586	6.427.742	651.448	1.432	802.824	14.282.032	27.920.626	42.202.658
	RISC.	5.754.047	6.844.018	661.176	2	902.530	14.161.773	28.605.262	42.767.035
LIGURIA	PREV.	1.962.139	2.870.544	641.267	60	662.893	6.136.903	10.938.060	17.074.963
	ACC.	1.993.130	2.611.096	589.088	-	258.159	5.451.473	12.267.894	17.719.367
	RISC.	2.058.499	3.543.750	316.305	-	50.000	5.968.554	12.193.759	18.162.313
E. ROMAGNA	PREV.	7.248.677	5.871.240	314.568	6.858	1.617.632	15.058.975	28.769.454	43.828.429
	ACC.	7.428.276	5.795.098	311.463	8.162	601.474	14.144.473	26.421.001	40.565.474
	RISC.	10.945.823	2.082.657	332.183	8.162	940.800	14.309.625	24.308.516	38.618.141
TOTALE NORD	PREV.	48.233.215	18.521.226	2.113.483	143.101	8.768.397	77.779.422	137.785.608	215.565.030
	ACC.	48.157.416	18.542.702	2.062.369	102.207	3.225.053	72.089.757	137.070.171	209.159.928
	RISC.	48.499.335	15.992.853	1.617.003	101.488	3.406.342	69.617.021	136.823.170	206.440.191
TOSCANA	PREV.	5.402.592	4.953.678	184.684	183.247	936.725	11.660.926	31.664.958	43.325.884
	ACC.	4.897.855	5.875.035	229.510	134.266	465.738	11.602.404	28.707.868	40.310.272
	RISC.	4.841.707	6.447.349	214.208	71.382	358.449	11.933.095	28.047.996	39.981.091
UMBRIA	PREV.	1.056.930	1.564.779	267.622	560	311.690	3.201.581	4.732.626	7.934.207
	ACC.	1.052.384	1.537.785	257.143	858	123.303	2.971.473	3.965.248	6.936.721
	RISC.	912.673	1.174.218	509.257	858	108.943	2.705.949	3.963.330	6.669.279
MARCHE	PREV.	2.350.219	2.345.721	81.121	0	659.685	5.436.746	13.744.050	19.180.796
	ACC.	2.390.799	2.485.622	67.230	1	279.127	5.222.779	11.513.695	16.736.474
	RISC.	1.760.605	3.018.265	22.312	1	277.627	5.078.810	11.103.301	16.182.111
LAZIO	PREV.	8.292.779	8.307.699	41.057	173.494	5.135.246	21.950.275	31.950.455	53.900.730
	ACC.	8.258.198	5.754.605	40.708	146.217	991.145	15.190.873	27.524.206	42.715.079
	RISC.	7.364.652	7.356.203	74.335	132.721	1.088.373	16.016.284	283.532.225	299.548.509
TOTALE CENTRO	PREV.	17.102.520	17.171.877	574.484	357.301	7.043.346	42.249.528	82.092.089	124.341.617
	ACC.	16.599.236	15.653.047	594.591	281.342	1.859.313	34.987.529	71.711.017	106.698.546
	RISC.	14.879.637	17.996.035	820.112	204.962	1.833.392	35.734.138	326.646.852	362.380.990
ABRUZZO	PREV.	1.634.570	1.927.605	166.999	5.020	481.000	4.215.194	3.502.075	7.717.269
	ACC.	1.253.794	1.851.424	238.217	5	1.000	3.344.440	2.869.412	6.213.852
	RISC.	1.230.987	3.068.438	44.632	-	100.000	4.444.057	3.205.508	7.649.565
MOLISE	PREV.	697.042	565.620	94.359	31.800	51.226	1.440.047	1.832.350	3.272.397
	ACC.	696.346	566.870	11.429	31.898	34.494	1.341.037	1.194.248	2.535.285
	RISC.	666.305	403.132	5.774	9.539	23.294	1.108.044	1.236.937	2.344.981
CAMPANIA	PREV.	11.204.805	4.031.418	554.971	65	1.969.000	17.760.259	1.278.350	19.038.609
	ACC.	10.682.027	4.101.930	519.728	65	1.969.000	17.272.750	425.010	17.697.760
	RISC.	9.779.038	1.372.955	267.494	65	800.000	12.219.552	413.324	12.632.876
PUGLIA	PREV.	3.016.010	7.606.542	95.595	59.350	600.700	11.378.197	38.807.277	50.185.474
	ACC.	2.905.991	7.351.132	89.343	50.792	0	10.397.258	27.653.378	38.050.636
	RISC.	2.786.077	10.339.524	67.829	50.746	161.030	13.405.206	27.819.186	41.224.392
BASILICATA	PREV.	726.405	1.314.334	14.160	478.139	115191	2.648.229	2.087.701	4.735.930
	ACC.	687.609	1.205.370	14.012	304.602	73425	2.285.018	1.902.733	4.187.751
	RISC.	656.013	1.754.483	12.738	348.725	20241	2.792.200	2.268.654	5.060.854
CALABRIA	PREV.	1.274.887	4.939.774	149.967	-	186.892	6.551.520	7.321.530	13.873.050
	ACC.	1.594.298	5.033.355	153.510	-	186.892	6.968.055	4.513.262	11.481.317
	RISC.	1.547.458	6.343.404	119.059	-	250.774	8.260.695	5.154.260	13.414.955
TOTALE SUD	PREV.	18.553.719	20.385.293	1.076.051	574.374	3.404.009	43.993.446	54.829.283	98.822.729
	ACC.	17.820.065	20.110.081	1.026.239	387.362	2.264.811	41.608.558	38.558.043	80.166.601
	RISC.	16.665.878	23.281.936	517.526	409.075	1.355.339	42.229.754	40.097.869	82.327.623
TOTALE ITALIA	PREV.	83.889.454	56.078.396	3.764.018	1.074.776	19.215.752	164.022.396	274.706.980	438.729.376
	ACC.	82.576.727	54.305.830	3.683.199	770.911	7.349.177	148.685.844	247.339.231	396.025.075
	RISC.	80.044.850	57.270.824	2.954.641	715.525	6.595.073	147.580.913	503.567.891	651.148.804

FONTE: dati di rendiconto. Per la Campania valgono le risposte istruttorie in mancanza di rendiconto

N.B.: le entrate del Titolo I delle seguenti Regioni: Veneto, Liguria, Emilia Romagna, Umbria, Lazio, Abruzzo, Basilicata includono i contributi sanitari che sono stati spostati dal 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 dei disavanzi delle pregresse gestioni sanitarie, portate in aumento del Titolo V

Occorre precisare che i suesposti dati sono stati riclassificati per esigenze di omogeneità e confrontabilità delle risultanze riferite a ciascuna Regione. Il che vale, ad esempio, nel caso dei mutui a carico del bilancio dello Stato generalmente ricompresi nel Titolo V° ma in alcune contabilità allocati nel Titolo II°. Così pure per quel che riguarda la residua gestione di contributi sanitari che in alcuni bilanci sono inclusi nel titolo I° e in altri nel titolo II° e per i quali è stata privilegiata l'inclusione nel titolo I°.

Ciò detto, un primo raffronto significativo è tra i dati degli accertamenti e quelli delle previsioni definitive di competenza, posto che l'ampiezza del relativo scostamento costituisce elemento di giudizio sull'attendibilità del documento di bilancio e sull'efficace perseguimento delle politiche di intervento e di politica finanziaria.

Prendendo in considerazione il dato complessivo dei primi cinque titoli, che rappresentano la parte effettiva del bilancio, si rileva a livello nazionale uno scarto negativo degli accertamenti rispetto alle previsioni pari al 9,4%.

Ad influenzare in modo particolare l'indicato risultato sono i dati dei Titoli II° e V°.

Il Titolo II°, ove sono raggruppate le entrate da trasferimento, registra una flessione degli accertamenti sulle previsioni pari al 3,2%. Assai maggiore è lo scostamento registrato dalla Regione Lazio che nel rapporto accertamenti/previsioni espone nel 1999 una percentuale pari solo al 30,7%.

Maggiore è la distanza tra previsioni e accertamenti riscontrabile sul Titolo V° [-61,8%]. Tale risultato, del resto più accentuato rispetto all'anno 1998, va posto in relazione con l'effettiva stipulazione dei mutui a pareggio per importi di gran lunga inferiori a quelli autorizzati [v. per maggiori dettagli *infra*, parag. 5.6.]

Quanto al Titolo I°, l'anno 1999 mostra una sostanziale corrispondenza del dato relativo agli accertamenti di competenza con quello delle rispettive previsioni [- 1,1%], rilevabile tanto sul piano nazionale quanto su quello delle singole realtà regionali con le sole eccezioni della Toscana e dell'Abruzzo [- 9,3% e - 23,3%].

Ulteriore analisi riguarda le riscossioni. Il dato complessivo del 1999 [comprensivo di competenza e residui] in rapporto agli accertamenti consente di valutare quanto le attese di bilancio, vale a dire le disponibilità su cui far conto nell'anno, abbiano trovato effettivo riscontro nella congruenza dei flussi. Detto confronto è reso possibile con riguardo sia alle riscossioni totali, sia a quelle di ciascun titolo di entrata.

Con riguardo alle prime il relativo ammontare coincide con quello relativo agli accertamenti con una crescita rispetto alle riscossioni 1998 che ha interessato i due maggiori titoli di entrata segnando la percentuale del + 43,9% sul Titolo I° e del + 20,7% sul Titolo II°. Migliore rapporto tra riscossioni e accertamenti e quindi più elevato afflusso di liquidità si riscontra in Lombardia, Liguria, Emilia Romagna, Lazio, Abruzzo, Puglia e Calabria. Meno favorevole è la velocità di acquisizione delle risorse nelle Marche e in Molise.

Particolare segnalazione è sul risultato del Tit. II° ove l'incremento delle entrate di cassa, alimentato da introiti in conto residui, risulta decisamente influenzato dalla consistente evoluzione nel 1999 dei pagamenti dal bilancio dello Stato per FSN. Tale crescita rappresenta cioè l'adeguamento per cassa dei minori incassi rispetto alle quote assegnate per gli anni 1996, 1997 e 1998 ed è valsa a compensarne in parte i relativi squilibri, che in alcuni casi hanno interessato l'intera quota del FSN accertato.

Nel 1999 è stata perciò regolarizzata la situazione contabile originata dalle consistenti anticipazioni di cassa direttamente versate alle aziende sanitarie con relativa sistemazione provvisoria a livello centrale nei sospesi di tesoreria ed esclusiva movimentazione di capitoli di contabilità speciali nei conti regionali.

Ciò posto, resta tuttavia da considerare come, su un piano generale, non infrequente sia lo sfasamento temporale di assegnazioni statali e di finanziamenti connessi a esigenze spesso non prorogabili; il che crea non poche difficoltà alle amministrazioni pubbliche e in particolare alla programmazione regionale degli interventi, la cui attuazione resta condizionata da meccanismi procedurali che rallentano i trasferimenti delle risorse di cassa dal bilancio statale e/o intralciano il prelievo nei propri conti di tesoreria.

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 modificati per tener dietro alle esigenze di riaggiustamenti contabili di livello nazionale.

Soprattutto il metodo della programmazione pluriennale ha scontato la precarietà previsionale delle stime, private del sostegno di obiettive coordinate di referenza.

5.2. Segue: effetti sui bilanci regionali di alcune modifiche legislative in materia di entrata [*ARIET – Accisa benzina – IRAP*]

Come già in anni precedenti anche nel 1999 non pochi sono stati gli effetti sulla finanza regionale e sui bilanci delle Regioni prodotti da recenti modifiche legislative in materia di entrata.

Ciò vale con riferimento alla riduzione dell'aliquota relativa all'accisa sulla benzina per autotrazione, al trasferimento dell'ARIET alle Province e relativa sostituzione con il tributo per il deposito in discarica dei rifiuti nonché alla determinazione dell'IRAP regionale.

Per quanto concerne in particolare l'accisa benzina, l'art. 17, comma 22, della legge 449 del 1997 [collegato fin. '98] aveva stabilito la riduzione a partire dall'esercizio 1998 della quota di spettanza regionale [da 350 a 242 lire per litro] e la compensazione di tale decurtazione con il maggiore gettito dell'imposta automobilistica che si prevedeva di ottenere attraverso il diverso sistema di commisurazione del tributo [basato non più sui cavalli fiscali ma sulla potenza effettiva dei veicoli] e mediante incorporazione della tassa sulle patenti.

I risultati consuntivi del 1999 confermano ulteriormente la perdita secca già registrata per l'anno 1998 in conseguenza della su indicata modifica di disciplina, nel senso di non corrispondenza fra le maggiori entrate attesa dall'imposta automobilistica e il taglio all'accisa benzina.

Le seguenti tabelle riportano i dati relativi agli accertamenti e riscossioni dei due tributi per l'anno 1997 e per il 1999 consentendone il confronto.

TAB 17/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	*3.226.952*	*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*	*5.769.411*	*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

TAB 18/REG

Legge 449/97, art. 7, comma 22
TASSA AUTOMOBILISTICA E ACCISA BENZINA
ANNO 1999 DATI INVIATI DALLE REGIONI

(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	697.651	9,42	702.004	9,48	570.000	7,70	479.107	6,47	1.267.651	17,12	1.181.111	15,95
LOMBARDIA	1.558.075	21,04	1.558.075	21,04	964.576	13,03	944.980	12,76	2.522.651	34,07	2.503.055	33,81
VENETO	811.600	10,96	822.219	11,11	529.098	7,15	518.571	7,00	1.340.698	18,11	1.340.790	18,11
LIGURIA	220.069	2,97	220.066	2,97	172.400	2,33	157.354	2,13	392.469	5,30	377.420	5,10
EMILIA ROMAGNA	805.029	10,87	812.675	10,98	476.877	6,44	485.927	6,56	1.281.906	17,31	1.298.602	17,54
TOTALE NORD	*4.092.424*	*55,27*	*4.115.039*	*55,58*	*2.713.951*	*36,64*	*2.585.939*	*34,93*	*6.805.375*	*91,92*	*6.700.978*	*90,51*
TOSCANA	566.128	7,65	562.770	7,60	504.039	6,81	504.039	6,81	1.070.167	14,45	1.066.809	14,41
UMBRIA	141.605	1,91	147.444	1,99	96.710	1,31	98.448	1,33	238.315	3,22	245.892	3,32
MARCHE	255.000	3,44	243.417	3,29	168.000	2,27	161.382	2,18	423.000	5,71	404.799	5,47
LAZIO	777.256	10,50	797.078	10,77	612.842	8,28	582.456	7,87	1.390.098	18,78	1.379.534	18,63
TOTALE CENTRO	*1.739.989*	*23,50*	*1.750.709*	*23,65*	*1.381.591*	*18,66*	*1.346.325*	*18,18*	*3.121.580*	*42,16*	*3.097.034*	*41,83*
ABRUZZO	184.270	2,49	197.361	2,67	127.946	1,73	123.581	1,67	312.216	4,22	320.942	4,33
MOLISE	43.774	0,59	40.539	0,55	24.359	0,33	17.745	0,24	68.133	0,92	58.284	0,79
CAMPANIA	595.000	8,04	442.200	5,97	387.000	5,23	285.872	3,86	982.000	13,26	728.072	9,83
PUGLIA	463.154	6,26	460.157	6,22	311.538	4,21	342.304	4,62	774.692	10,46	802.461	10,84
BASILICATA	73.209	0,99	70.439	0,95	42.786	0,58	41.645	0,56	115.995	1,57	112.084	1,51
CALABRIA	212.000	2,86	215.169	2,91	154.310	2,08	154.861	2,09	366.310	4,95	370.030	5,00
TOTALE SUD	*1.571.407*	*21,22*	*1.425.865*	*19,26*	*1.047.939*	*14,15*	*966.008*	*13,05*	*2.619.346*	*35,38*	*2.391.873*	*32,31*
TOTALE ITALIA (g)	*7.403.820*	*100,00*	*7.291.613*	*100,00*	*5.142.481*	*100,00*	*4.898.272*	*100,00*	*12.546.301*	*100,00*	*12.189.885*	*100,00*

FONTE: dati di rendiconto (anni vari)

A reintegrare l'indicata perdita ha provveduto l'art. 4 della legge 11 ottobre 2000, n. 290 con l'assegnazione per l'anno 1998 di complessivi 663,3 miliardi, nella cui ripartizione [v. TAB.19/REG] maggiori risorse sono spettate a Campania [175,9 mld], Lazio [101,9 mld], Veneto [90,9 mld] e Toscana [85 mld].

Analoga misura è stata adottata con la legge finanziaria 2001 [art. 52, comma 9°] riguardo agli anni 1999 e 2000, mediante assunzione delle relative perdite di entrata a carico dello Stato sulla base di una ripartizione regionale di risorse analoga a quella definita per il 1998.

Le suddette norme lasciano tuttavia irrisolta la questione in merito alle situazioni che verranno a determinarsi dall'anno 2001, a partire dal quale, peraltro, la maggiorazione di 8 lire al litro sulla quota di compartecipazione all'accisa benzina per autotrazione è destinata a compensare, insieme alle previste compartecipazioni IVA e IRPEF, l'abolizione di trasferimenti soppressi [v. d. lgs. n. 56/2000].

Analoghe considerazioni valgono per la perdita di entrata sofferta dal versante regionale, a decorrere dall'anno 1996, in conseguenza della soppressione dell'addizionale regionale di imposta erariale di trascrizione [ARIET] per effetto dell'art. 8, comma 48 della legge 28 dicembre 1995 n. 549 che ne ha previsto la sostituzione con la quota in libera disponibilità dell'istituito tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi. Va ricordato a riguardo che, a compensazione dell'indicata perdita '96 si è originariamente provveduto mediante la legge 7 gennaio 1999 n. 2, con assunzione a carico del bilancio dello Stato e relativa ripartizione alle Regioni di 300,6 miliardi. Quanto al 1997, sono stati assegnati 237,4 miliardi a parziale copertura mentre per l'integrazione delle spettanze relative a tale anno e a quelli

successivi si è fatto rinvio ad una futura disposizione legislativa valevole ad assicurare l'invarianza del gettito a ciascuna Regione.

Il decreto legge 30 dicembre 1999 n. 501 [decaduto per scadenza dei termini] aveva disposto lo stanziamento di complessivi 710 miliardi per completare la compensazione relativa al 1997 e per compensare le minori entrate relative al 1998 e 1999 sulla base della consolidata perdita di gettito pari a 316,5 miliardi.

La questione è stata riconsiderata con la legge 290/2000 che, in primo luogo, ha disposto la sanatoria degli effetti prodotti per il '98 e il '99 dal decreto legge decaduto, in secondo luogo ha determinato di compensare la perdita di tale entrata con assegnazione ai bilanci regionali di 316 miliardi quale misura consolidata a decorrere dall'anno 2000. A partire dal 2001, la disciplina di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario, mentre include nei trasferimenti soppressi la compensazione ARIET, la conteggia poi nelle entrate regionali di nuova istituzione, nell'indicato importo consolidato.

Va tuttavia considerato che il consolidamento al '97 non tiene conto dello svantaggio regionale collegato al tasso di evoluzione e crescita di gettito dell'ARIET.

Nella seguente tabella è la ripartizione fra le Regioni dei 316 miliardi; a ricevere maggiori risorse sono: Lombardia [94,6 mld], Piemonte [46,8 mld], Emilia Romagna [42,8 mld] e Lazio [38,9 mld].

TAB 19/REG

MINORI ENTRATE PER RIDUZIONE ACCISA BENZINA E SOPPRESSIONE ARIET

Copertura a carico del bilancio statale

(in miliardi)

REGIONI	ACCISA BENZINA			CONSOLIDAMENTO ARIET	
	Perdita di entrata compensata 1998 (1)	Perdita di entrata compensata 1999 (2)	Perdita di entrata compensata 2000 (2)	Minori entrate compensate 1998 - 1999 (3)	Minori entrate compensate 2000 (4)
Piemonte	44,5	44,5	44,5	93,7	46,8
Lombardia	27,8	27,8	27,8	189,6	94,6
Veneto	90,9	90,9	90,9	53,0	26,5
Liguria	28,5	28,5	28,5	23,6	11,8
E. Romagna	45,1	45,1	45,1	85,9	42,8
Toscana	85,0	85,0	85,0	67,7	33,8
Marche	0,2	0,2	0,2	7,2	3,6
Umbria	13,0	13,0	13,0	0,7	0,3
Lazio	101,9	101,9	101,9	78,1	38,9
Abruzzo	0,0	0,0	0,0	11,2	5,6
Molise	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Campania	175,9	175,9	175,9	0,0	0,0
Puglia	33,7	33,7	33,7	0,0	0,0
Basilicata	3,1	3,1	3,1	2,3	1,1
Calabria	13,7	13,7	13,7	20	10
Totale	**663,3**	**663,3**	**663,3**	**633,3**	**316,0**

Nota: (1) art. 4, L. 11 ottobre 2000, n. 290

(2) art. 52, c. 9, L. 23 dicembre 2000, n. 388

(3) art. 3, L. 11 ottobre 2000, n. 290

(4) art. 1, L. 11 ottobre 2000, n. 290

Nella relazione annuale licenziata lo scorso anno da questa Corte sono stati evidenziati gli aspetti di criticità legati all'istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive [IRAP], specie a riguardo dei reiterati scostamenti riscontrati tra previsioni formulate dal Ministero delle finanze e l'effettivo gettito valevole alla quantificazione definitiva delle eccedenze per gli anni 1998, 1999 e 2000, nonché alla rideterminazione del fondo di compensazione interregionale previsto all'art. 42, commi 2 e 3 del d.lgs. 446 del 1997.

Va ricordato che, ai sensi dell'art. 41 del d.lgs. 446, tali eccedenze sono costituite "dalla differenza tra il gettito dell'imposta regionale sulle attività produttive, al netto della quota destinata al finanziamento dell'assistenza sanitaria, e l'ammontare delle quote di cui agli articoli 26 e 27 e delle spettanze a titolo di fondo perequativo determinate in applicazione dell'art. 3, commi 2 e 3, della legge 28 dicembre 1995 n. 549". Disposizione, questa, che va posta in relazione con l'art. 38 la cui finalità è la determinazione del fondo sanitario nazionale di parte corrente per differenza con quanto ravvisato di dotazione propria regionale e cioè il totale gettito addizionale regionale IRPEF ed il 90% del gettito IRAP al netto delle quote attribuite allo Stato ai sensi dell'art. 26.

Il complesso meccanismo è finalizzato ad evitare oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato, assicurando al contempo assenza di effetti finanziari netti negativi per le Regioni. Di qui la regola dell'art. 42 in cui è previsto che, in ipotesi di insufficienza del fondo, le risorse occorrenti siano recuperate a carico del bilancio dello Stato.

Quanto alle procedure, il decreto 14 luglio 1998 [M. Tesoro, Bilancio e P.E.] prevede siano Finanze e Tesoro a determinare in via definitiva, entro il 30 settembre di

ciascun anno, eccedenze o minori entrate realizzate dalle Regioni per l'anno precedente ai fini delle operazioni di riassegnazione al fondo di compensazione interregionale di cui agli articoli 41 e 42 del d.lgs. 15 dicembre 1997 n. 446.

Nelle seguenti tabelle sono esposti i dati ufficiali relativi alla riscossione effettiva IRAP, alla determinazione delle eccedenze lorde e del fondo di compensazione per gli anni 1998, 1999 e per l'anno 2000 [in cui è compreso il saldo 1999].

TAB 20/REG

IRAP - ECCEDENZE - FONDO DI COMPENSAZIONE
DATI DEFINITIVI 1998

(in miliardi)

Regioni	IRAP previsioni	IRAP privata gettito a	IRAP pubblica gettito b	IRAP totale gettito c= a+b	Add. IRPEF d	Riversam. imposta patrimoniale e	Riversam. oneri gestionali f	Per sanità g = [(c-e-f) *90%+d] (*)	Compar. E.E.L.L. h	Totale detrazioni i = c+f+g+h	Eccedenze lorde j = c+d-i (**)	Fondo perequativo l	Eccedenze m = j-l	Riduzioni n= j-l	Fondo compensazione interregionale n = n
Piemonte	5.632	3.955	714	4.669	0	629	1	3.635	254	4.519	150	139	11		
Lombardia	15.435	10.949	1.404	12.353	0	1.664	3	9.618	581	11.866	487	0	487		
Veneto	5.917	4.229	769	4.998	0	673	2	3.891	307	4.873	125	0	125		
Liguria	2.013	1.015	366	1.381	0	186	1	1.075	93	1.355	26	166		-140	140
Emilia Romagna	5.843	4.072	763	4.835	0	651	2	3.764	297	4.714	121	35	86		
Toscana	4.317	2.730	763	3.493	0	471	1	2.719	237	3.428	65	71		-6	6
Umbria	877	462	178	640	0	86	0	498	49	633	7	97		-90	90
Marche	1.586	1.013	297	1.310	0	176	1	1.020	83	1.280	30	78		-48	48
Lazio	7.513	4.360	1.538	5.898	0	795	2	4.591	233	5.621	277	419		-142	142
Abruzzo	1.138	588	245	833	0	112	0	649	55	816	17	179		-162	162
Molise	229	102	74	176	0	24	0	137	11	172	4	129		-125	125
Campania	3.712	1.537	1.079	2.616	0	352	1	2.036	154	2.543	73	906		-833	833
Puglia	2.564	1.113	752	1.865	0	251	1	1.452	123	1.827	38	619		-581	581
Basilicata	399	165	139	304	0	41	0	237	17	295	9	251		-242	242
Calabria	1.132	394	420	814	0	110	0	633	53	796	18	744		-726	726
Totale Regioni stat. ordinario	58.307	36.684	9.501	46.185	0	6.221	15	35.954	2.547	44.738	1.447	3.833	710	-3.095	3.095
Totale Regioni stat. speciale	7.621	3.816	2.041	5.857	0	652	2	4.871	308	5.833	(**) -309				
Totale generale	65.928	40.500	11.542	52.042	0	6.873	17	40.825	2.855	50.571	1.138	3.833	710	-3.095	3.095

FONTE: Ministero finanze e Ministero tesoro, bilancio e programmazione economica

(*) Per le Regioni a statuto speciale (escluse Sicilia e Sardegna) il calcolo per la voce "Sanità" è il seguente: (contributi SSN97+Pil) - (contributi SSN98 residui)

(**) Per le Regioni a statuto speciale la voce "Eccedenze lorde" tiene conto della posta negativa di 334 miliardi per: Tributi soppressi ed effetti indiretti

TAB 21/REG

IRAP - ECCEDENZE - FONDO DI COMPENSAZIONE
1999 (Comprensivo saldo 1998)

(in miliardi)

Regioni	IRAP	Add. IRPEF	Riversam. imposta patrimoniale		Riversam. oneri gestionali		Per sanità	Compar. E.E.L.L.	Totale detrazioni	Eccedenze lorde	Fondo perequativo	Eccedenze lorde al netto fondo perequativo	Compar. E.E.L.L.	Fondo perequativo	Eccedenze nette		Fondo compensazione interregionale
			1999	saldo 1998	1999	saldo 1998		1999			1999	1999	saldo 1998	saldo 1998	(+)	(-)	
	a	b	c	d	e	f	g=[(a-c-d-e-f)*90%+b]	h	i= c+d+e+f+g+h	j = a+b-i	l	m = j-l	n= j-l	o	p=m-n-o	p=m+n+o	
Piemonte	4.386	440	629	133	1	-0,014	3.700	258	4.721	105	193	-88	27			-116	116
Lombardia	11.543	980	1.664	352	3	-0,045	9.552	591	12.162	361	27	334	52		282		
Veneto	4.693	414	673	142	2	0,044	3.903	312	5.032	75	40	35	41			-6	6
Liguria	1.315	169	186	39	1	0,020	1.149	94	1.469	15	197	-182	7	56		-245	245
Emilia Romagna	4.544	427	651	137	2	-0,042	3.806	301	4.897	74	83	-9	37			-46	46
Toscana	3.309	326	471	100	1	-0,037	2.789	241	3.602	33	121	-88	27			-115	115
Umbria	611	70	86	18	0	-0,039	526	50	680	1	113	-112	8	21		-141	141
Marche	1.241	119	176	37	1	0,010	1.044	96	1.354	6	97	-91	10	24		-125	125
Lazio	5.615	490	795	168	2	0,002	4.675	237	5.877	228	510	-282	39	86		-407	407
Abruzzo	797	90	112	24	0	-0,022	685	56	877	10	206	-196	4	27		-227	227
Molise	171	22	24	5	0	-0,010	150	12	191	2	141	-139	2	5		-146	146
Campania	2.536	295	352	74	1	-0,047	2.193	159	2.779	52	1.015	-963	19	102		-1.084	1.084
Puglia	1.806	229	251	53	1	0,026	1.580	126	2.011	24	696	-672	18	64		-754	754
Basilicata	296	33	41	9	0	0,044	254	18	322	7	274	-267	3	9		-279	279
Calabria	800	100	110	24	0	0,017	699	53	886	14	815	-801	9	33		-843	843
Totale	43.663	4.204	6.221	1.315	15	-0,093	36.705	2.604	46.860	1.007	4.528	-3.522	303	427	282	-4.534	4.534

FONTE: Ministero finanze e Ministero tesoro, bilancio e programmazione economica

TAB 22/REG

IRAP - ECCEDENZE - FONDO DI COMPENSAZIONE
2000 (Comprensivo saldo 1999)

(in miliardi)

REGIONI	IRAP	Add. IRPEF	Riversam. imposta patrimoniale *	Riversam. oneri gestionali	Per capita	Compar. E.E.L.L. 2000	Totale detrazioni	Eccedenze lorde	Fondo perequativo 2000	Eccedenze lorde al netto fondo perequativo 2000	Compar. E.E.L.L. saldo 1999	Fondo perequativo saldo 1999	Eccedenze nette		Fondo compensazione interregionale
													(+)	(-)	
	a	b	c	d	e=[(a-c-d-)*90%+b]	f	g=c+d+e+f	h=a+b-g	i	l=h-i	m=h-l	n	o=l-m-n	o=l-m-n	
Piemonte	4.936	441	0	1,39	4.882	264	5.148	229	196	33		21	12		
Lombardia	13.411	1.011	0	2,86	13.078	605	13.686	736	27	709	0,90	0	708		
Veneto	5.132	436	0	1,54	5.053	319	5.374	194	40	154		34	120		
Liguria	1.419	159	0	0,52	1.436	97	1.533	45	200	-155		11		-166	166
E. Romagna	4.975	439	0	1,56	4.915	308	5.225	189	85	104	0,20	34	70		
Toscana	3.517	335	0	1,26	3.499	247	3.747	105	123	-18		31		-49	49
Marche	1.342	123	0	0,51	1.330	98	1.429	36	99	-63		10		-73	73
Umbria	683	68	0	0,26	682	51	734	17	115	-98		3		-101	101
Lazio	6.316	478	0	1,50	6.161	242	6.405	389	518	-129		19		-148	148
Abruzzo	917	85	0	0,38	910	57	967	35	209	-174		2		-176	176
Molise	187	19	0	0,09	187	12	199	7	143	-136		2		-138	138
Campania	2.930	290	0	1,25	2.926	172	3.099	121	1.028	-907	19,00	3		-929	929
Puglia	2.009	214	0	0,93	2.021	129	2.151	72	705	-633	0,03	10		-643	643
Basilicata	314	32	0	0,14	314	19	334	12	277	-265		3		-268	268
Calabria	1.014	93	0	0,42	1.005	55	1.061	46	824	-778		-4		-774	774
Totale	49.102	4.223	0	14,61	48.402	2.675	51.091	2.234	4.589	-2.355	20,13	179	910	-3.465	3.465

FONTE: Ministero finanze e Ministero tesoro, bilancio e programmazione economica

* Ai sensi dell'art. 26, 2° comma, d. lgs 446/97 il riversamento compensativo dell'abolizione dell'imposta patrimoniale è applicato fino al gettito IRAP 1999

I suesposti dati danno conto di un gettito IRAP e IRPEF 2000 rispettivamente pari a 49.102 miliardi e a 4.223 miliardi, per un totale di 53.325 miliardi, a fronte del quale l'ammontare complessivo delle detrazioni per riversamenti, sanità e compartecipazioni enti locali ascende a 51.091 miliardi. Le eccedenze lorde ammontano perciò a 2.234 miliardi, i quali - tenuto conto sia delle spettanze regionali relative al fondo perequativo di cui all'art 3, commi 2 e 3, della legge 549 del 1995 [pari a 4.589 mld per il 2000 più 180 mld per saldo 1999], sia dell'importo di 20 miliardi ancora dovuto a titolo di saldo 1999 per compartecipazioni enti locali- determinano un saldo negativo di 3.465 mld solo in parte compensato da eccedenze positive di alcune Regioni [910 mld].

Pertanto la quota statale pari a 2.555 mld, necessaria ad assicurare l'invarianza sui bilanci regionali degli effetti conseguenti all'introduzione dell'IRAP e al diverso sistema di perequazione, integra i predetti 910 miliardi affluiti al fondo di compensazione dai conti di Lombardia, Piemonte, Veneto ed Emilia Romagna, uniche Regioni ad avere conseguito in tale anno un gettito IRAP in eccedenza netta rispetto a quello spettante.

Ciò posto nella seguente tabella sono riportati distinti per anno i versamenti effettuati dallo Stato a titolo di fondo di compensazione interregionale in acconto sulle spettanze del triennio 1998-2000.

TAB 23/REG

FONDO DI COMPENSAZIONE VERSAMENTI

(in miliardi)

REGIONI	1998	1999	2000
Piemonte			50,0
Lombardia			
Veneto			
Liguria	72,7	50,0	104,0
Emilia Romagna			
Toscana			
Umbria	59,7		279,9
Marche	20,9		110,9
Lazio		171,5	228,6
Abruzzo	128,4		324,6
Molise	117,5	80,0	154,6
Campania	707,6		502,0
Puglia	495,6		
Basilicata	229,9	46,0	350,5
Calabria	682,7	650,0	855,8
TOTALE	2.515,0	997,5	2.960,9

FONTE: Ministero tesoro, bilancio e programmazione economica

A fronte della somma complessiva dovuta per fondo di compensazione '98, '99, 2000, lo Stato ha provveduto a versare sino ad oggi in acconto 6.473 miliardi, dei quali 2.515 miliardi erogati nel corso del 1998, 997 miliardi nel 1999, 2.961 miliardi nel 2000.

La differenza sulla complessiva spettanza regionale solo in parte trova spiegazione in quanto previsto dall'art. 48 della legge 27 dicembre 1997, n. 662 e, cioè, nel previsto blocco dei pagamenti dal bilancio dello Stato a seguito dei limiti imposti alle giacenze di tesoreria, come confermati sino al 31 dicembre 2000 dalla legge 448/98 [cfr. anche i decreti del Ministero del Tesoro del 4.3.1999 e del 10.2.2000]. E' piuttosto il meccanismo di definizione delle quote regionali che produce consistenti slittamenti anche superiori al biennio.

Resta poi la questione della sanità e del reintegro a carico del bilancio dello Stato del minore introito netto IRAP 1999. A riguardo, ai sensi dell'art. 39, comma 3, del d.lgs. 15 dicembre 1997 n. 466, è stata disposta nella finanziaria 2001 la copertura del minore gettito rispetto alle previsioni '99 mediante allocazione di 9.811 miliardi per regolazioni contabili in tabella C [v. Parte III, parag. 5].

Queste ultime notazioni offrono spunto per avvisare della preoccupazione di questa Corte in ordine ai reiterati e continui slittamenti nelle erogazioni di finanziamenti dovuti alle Regioni ma poi corrisposti, come in questi casi, oltre due anni da quello di spettanza. Il che vale a sconvolgere ogni buona intenzione di programmazione e costruzione di razionale progettazione della spesa.

5.3. Segue: il quinquennio 1995-1999

Ulteriore esame è sull'andamento delle entrate nel quinquennio 1995-1999.

A tale riguardo l'esigenza è di rappresentare *trend* riferibili sia alle entrate proprie [Titolo I] sia alle entrate rinvenienti da contributi e assegnazioni statali [Titolo II].

L'analisi dei due andamenti fornisce utili indicazioni per valutare le variazioni avvenute nella composizione delle entrate complessive delle Regioni, anche in relazione alle progressive restrizioni dei trasferimenti dal bilancio statale e alla diversa efficacia delle politiche regionali attuate sul versante della capacità fiscale in termini di recupero di margini di entrata.

Tale confronto è sinteticamente illustrato nelle tabelle che seguono, relative agli accertamenti e alle riscossioni di cassa, per la cui elaborazione sono stati osservati, sul piano metodologico, i medesimi criteri cui si è fatto cenno in precedenza.

Nel volume degli Allegati vengono poi inserite le tavole espositive dei dati relativi alle fasi gestionali di ogni titolo dell'entrata.

TAB 24/REG

ENTRATE REGIONALI - TITOLO I° E TITOLO II°
ANNI 1995-1999
ACCERTAMENTI

(in milioni)

REGIONI	TITOLI	1995	1996	1997	1998	'98/'95 %	1999	'99/'98 %
PIEMONTE	I°	5.931.241	6.246.840	6.134.366	7.307.444	23,2	9.998.301	36,8
	II°	3.589.025	3.552.225	3.735.416	3.816.520	6,3	1.329.272	-65,2
LOMBARDIA	I°	12.691.075	13.217.284	13.742.515	20.303.452	60,0	22.339.133	10,0
(*)	II°	6.019.482	6.675.774	7.667.703	3.706.868	-38,4	2.379.494	-35,8
VENETO	I°	5.259.769	6.100.506	6.525.654	7.081.864	34,6	6.398.586	-9,6
	II°	4.557.171	4.028.205	4.095.173	3.936.516	-13,6	6.427.742	63,3
LIGURIA	I°	1.990.208	2.222.491	2.209.815	2.832.928	42,3	1.993.130	-29,6
	II°	2.040.343	1.666.439	1.933.040	1.666.651	-18,3	2.611.096	56,7
E. ROMAGNA	I°	5.022.894	5.751.362	5.973.797	8.368.253	66,6	7.428.276	-11,2
	II°	3.512.909	3.231.838	3.899.837	3.549.919	1,1	5.795.098	63,2
NORD	I°	30.895.187	33.538.483	34.586.147	45.893.941	48,5	48.157.426	4,9
	II°	19.718.930	19.154.481	21.331.169	16.676.474	-15,4	18.842.702	13,2
TOSCANA	I°	4.278.290	4.953.340	4.878.092	6.132.599	43,3	4.897.855	-20,1
	II°	3.474.398	2.921.126	3.595.211	3.574.435	2,9	5.875.035	64,4
UMBRIA	I°	930.432	1.014.216	1.025.708	1.290.848	38,7	1.052.384	-18,5
	II°	950.972	922.353	1.099.028	988.563	4,0	1.537.785	55,6
MARCHE	I°	1.579.396	1.844.104	1.934.384	2.585.855	63,7	2.390.799	-7,5
	II°	1.564.475	1.560.067	1.565.471	1.892.703	21,0	2.485.622	31,3
LAZIO	I°	6.764.321	7.027.130	7.153.399	9.147.555	35,2	8.258.198	-9,7
	II°	4.344.721	4.985.720	4.443.443	3.346.904	-23,0	5.754.605	71,9
CENTRO	I°	13.552.439	14.838.790	14.991.583	19.156.857	41,4	16.599.236	-13,4
	II°	10.334.566	10.389.266	10.703.153	9.802.605	-5,1	15.653.047	59,7
ABRUZZO	I°	1.083.447	1.218.433	1.278.080	1.366.319	26,1	1.253.794	-8,2
	II°	2.051.286	1.851.390	1.723.393	1.658.027	-19,2	1.851.424	11,7
MOLISE	I°	303.170	260.459	271.333	334.429	10,3	696.346	108,2
	II°	575.983	757.003	745.551	752.529	30,7	566.870	-24,7
CAMPANIA	I°	10.075.810	10.085.183	10.127.312	10.702.214	6,2	10.682.027	-0,2
	II°	1.722.462	2.995.184	4.962.324	3.766.922	118,7	4.101.930	8,9
PUGLIA	I°	2.970.061	3.129.788	3.403.388	3.690.744	24,3	2.905.991	99,2
	II°	6.217.992	6.374.987	6.140.427	6.357.493	2,2	7.351.132	15,6
BASILICATA	I°	569.820	725.357	772.729	742.726	30,3	687.609	-7,4
	II°	1.016.874	904.159	393.097	1.054.816	3,7	1.205.370	14,3
CALABRIA	I°	1.667.870	1.508.525	1.620.625	1.697.294	1,8	1.594.298	-6,1
	II°	3.338.816	4.212.781	7.751.045	3.978.294	19,2	5.033.355	26,5
SUD	I°	16.670.178	16.927.745	17.473.467	21.200.475	27,2	17.820.065	-15,9
	II°	14.923.413	17.095.504	21.715.837	17.568.081	17,7	20.110.081	14,5
ITALIA	I°	61.117.804	65.305.918	67.051.197	86.251.273	41,1	82.576.727	-4,3
	II°	44.976.909	46.639.251	53.750.159	44.047.160	-2,1	54.305.830	23,3

FONTE: dati di rendiconto (anni vari)

N.B.: le entrate del Titolo I delle seguenti Regioni: Veneto, Liguria, Emilia Romagna, Umbria, Lazio, Abruzzo, Basilicata includono i contributi sanitari che sono stati spostati dal Titolo II: la flessione '96 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 delle pregresse gestioni sanitarie, portate in aumento del titolo V

TAB 25/REG

ENTRATE REGIONALI - TITOLO I° E TITOLO II°
ANNI 1995-1999
RISCOSSIONI DI CASSA

(in milioni)

REGIONI	TITOLI	1995	1996	1997	1998	'98/'95 %	1999	'99/'98 %
PIEMONTE	I°	5.965.229	6.050.896	6.129.768	7.258.081	*21,7*	10.557.588	*45,5*
	II°	3.266.087	3.134.696	1.650.555	3.755.976	*15,0*	1.244.193	*-66,9*
LOMBARDIA (*)	I°	12.141.643	13.217.284	13.054.848	12.016.953	*-1,0*	19.183.378	*59,6*
	II°	5.733.590	5.293.536	3.667.472	5.137.133	*-10,4*	2.278.235	*-55,7*
VENETO	I°	5.215.995	5.972.538	6.500.433	5.200.459	*-0,3*	5.754.047	*10,6*
	II°	3.777.326	3.589.345	1.782.923	3.943.648	*4,4*	6.844.018	*73,5*
LIGURIA	I°	1.680.879	2.079.947	2.265.447	1.804.230	*7,3*	2.058.499	*14,1*
	II°	2.206.873	1.640.591	752.653	1.549.565	*-29,8*	3.543.750	*128,7*
E. ROMAGNA	I°	4.936.233	5.631.620	6.034.816	5.348.633	*8,4*	10.945.823	*104,6*
	II°	3.357.439	3.352.404	2.016.153	3.509.884	*4,5*	2.082.657	*-40,7*
NORD	I°	29.939.979	32.957.285	33.985.312	31.628.356	*5,6*	48.499.335	*53,3*
	II°	18.341.315	17.010.572	9.869.756	17.896.206	*-2,4*	15.992.853	*-10,6*
TOSCANA	I°	3.625.055	4.625.524	4.931.375	4.596.075	*26,8*	4.841.707	*5,3*
	II°	3.950.782	2.604.920	1.744.788	3.378.636	*-14,5*	6.447.349	*90,8*
UMBRIA	I°	964.470	961.470	964.090	861.159	*-10,7*	912.673	*6,0*
	II°	942.932	979.409	536.112	836.524	*-11,3*	1.174.218	*40,4*
MARCHE	I°	1.532.292	1.796.833	1.877.956	1.852.045	*20,9*	1.760.605	*-4,9*
	II°	1.461.174	1.349.498	727.768	1.421.345	*-2,7*	3.018.265	*112,4*
LAZIO	I°	6.232.194	6.944.410	6.929.387	6.333.797	*1,6*	7.364.652	*16,3*
	II°	4.148.734	4.482.307	2.097.329	3.899.181	*-6,0*	7.356.203	*88,7*
CENTRO	I°	12.354.011	14.328.237	14.702.808	13.643.076	*10,4*	14.879.637	*9,1*
	II°	10.503.622	9.416.134	5.105.997	9.535.686	*-9,2*	17.996.035	*88,7*
ABRUZZO	I°	1.076.169	1.160.349	1.263.278	985.880	*-8,4*	1.230.987	*24,9*
	II°	1.725.592	1.714.148	1.662.362	751.340	*-56,5*	3.068.438	*308,4*
MOLISE	I°	302.355	560.345	629.296	323.324	*6,9*	666.305	*106,1*
	II°	261.530	366.992	352.812	677.575	*159,1*	403.132	*-40,5*
CAMPANIA (**)	I°	10.321.256	9.509.862	10.191.385	8.864.754	*-14,1*	9.779.038	*10,3*
	II°	1.558.398	1.045.727	2.098.787	1.791.323	*14,9*	1.372.955	*-23,4*
PUGLIA	I°	3.349.735	3.347.117	3.209.700	2.717.036	*-18,9*	2.786.077	*2,5*
	II°	5.408.837	5.256.735	2.258.638	5.655.013	*4,6*	10.339.524	*82,8*
BASILICATA	I°	498.840	534.140	718.992	790.527	*58,5*	656.013	*-17,0*
	II°	559.654	1.135.613	683.975	813.515	*45,4*	1.754.483	*115,7*
CALABRIA	I°	1.735.434	1.478.381	1.516.467	1.300.386	*-25,1*	1.547.458	*19,0*
	II°	3.456.772	4.187.143	3.828.785	4.038.162	*16,8*	6.343.404	*57,1*
SUD	I°	17.283.789	16.590.194	17.529.118	14.981.907	*-13,3*	16.665.878	*11,2*
	II°	12.970.783	13.706.358	10.885.359	13.726.928	*5,8*	23.281.936	*69,6*
ITALIA	I°	59.577.779	63.870.716	66.217.238	60.253.339	*1,1*	80.044.850	*32,8*
	II°	41.815.720	40.133.064	25.861.112	41.158.820	*-1,6*	57.270.824	*39,1*

FONTE: dati di rendiconto (anni vari)

N.B.: le entrate del Titolo I delle seguenti Regioni: Veneto, Liguria, Emilia Romagna, Umbria, Lazio, Abruzzo, Basilicata includono i contributi sanitari che sono stati spostati dal 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 delle pregresse gestioni sanitarie, portate in aumento del titolo V

(**) Per Campania per il 1998 i dati riportati sono del 1997.

A proposito degli accertamenti, sono da riscontrare le differenti dinamiche delle entrate del Titolo I e del Titolo II.

Nel primo caso, relativo alle entrate proprie, i dati espongono un *trend* costante di segno positivo nel periodo fino al 1998 e solo una lieve correzione [- 4,3%] nel 1999 ove tuttavia il dato si attesta ad un livello assai superiore rispetto agli accertamenti contabilizzati negli anni precedenti il 1998 [+ 48,5% in rapporto al 1995].

Per quanto riguarda il Titolo II°, che comprende soprattutto trasferimenti dallo Stato, al forte arretramento dei valori registrato nel 1998 [-14,3% rispetto all'anno precedente] ha fatto seguito il notevole incremento nell'ultimo anno considerato [+ 23,3%] con accertamenti vicini ai massimi livelli dell'intero periodo.

Gli andamenti riscontrati a livello nazionale si riproducono in modo sostanzialmente uniforme nei dati aggregati per aree geografiche salvo l'osservazione relativa al quadro presentato dalla Lombardia e dal Piemonte in cui, anche nel 1999, prosegue l'espansione degli accertamenti di entrate proprie del Titolo I° e la contrazione del volume di quelli relativi al Titolo II°.

Quanto alle riscossioni, la crescita delle entrate '99 del Titolo I° è pari al 32,8% rispetto al 1998.

Si conferma altresì la rinnovata dinamicità delle riscossioni del Titolo II° le quali, nel 1999, chiudono con un significativo incremento annuale [+ 39,1%], attestandosi su valori doppi rispetto a quelli del 1997 e massimi del periodo.

Anche in questo caso non emergono rilevanti differenze tra le dinamiche riferibili alle diverse aree geografiche. Da notare tuttavia come nelle Regioni del Nord sono le entrate proprie che espongono nel periodo la maggiore spinta evolutiva [+ 61,9%];

diversamente, nelle Regioni del Centro e del Sud, l'incremento delle riscossioni complessive è per lo più legata all'espansione delle entrate da trasferimento del Titolo II [rispettivamente + 88,7% e + 69,6%].

Quanto ai trasferimenti del Titolo II, la crescita 1998 e 1999 delle riscossioni recupera in realtà lo sfasamento nelle assegnazioni statali degli anni precedenti e si ricollega essenzialmente con lo slittamento del pagamento relativo ai trasferimenti per FSN [v. *retro,* parag. 5.1].

Nella situazione dianzi descritta e nei dati delle tabelle si può cogliere una generale tendenza per ciò che attiene alla composizione delle risorse regionali. Si tratta del progressivo ampliarsi del peso percentuale assorbito dalle entrate proprie nel quadro delle risorse complessive: tale tendenza è più spiccata nelle Regioni del Nord, ove le entrate del Titolo I rappresentano la fonte di finanziamento prevalente.

5.4. Entrate libere e vincolate

In materia di finanza regionale assume particolare rilevanza l'individuazione di quella parte di risorse che affluiscono ai bilanci delle Regioni senza vincolo di destinazione. Esse costituiscono presupposto essenziale per scelte discrezionali nel quadro di politiche di organizzazione e di intervento autenticamente autonome nel perseguimento di obiettivi di sviluppo e migliore resa dei servizi.

Del resto un effettivo grado di autonomia regionale si misura specialmente nel quadro di una flessibilità connessa ad una possibilità effettiva di calibrare strategicamente la propria politica fiscale.

Le recenti modifiche legislative sono valse ad accrescere l'entità delle entrate proprie regionali che assumono oggi decisa prevalenza rispetto a quelle da trasferimento. L'accisa sulle benzine per autotrazione ha sostituito 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. Effetti ancora più ampi sono poi collegati al nuovo sistema di finanziamento previsto dal d. lgs. n. 56/2000. Va pure detto che nella linea di eliminazione dei vincoli di destinazione sono ormai ricompresse anche le risorse per la sanità [v. finanziaria 2001, art. 83].

Nondimeno, con riguardo all'anno 1999 - posto a base dei riscontri finanziari e contabili esposti in questa relazione - gli effetti di tale evoluzione restano ancora poco visibili specie per quanto riguarda le risorse destinate alla sanità che in tale anno sono ancora vincolate al 100% per l'addizionale IRPEF e al 90% per il gettito IRAP.

Ciò posto, la seguente tabella mette in chiaro il peso percentuale assunto nei bilanci regionali rispettivamente dalle entrate libere e da quelle vincolate sino all'anno 1999 [nel Volume degli Allegati si trovano poi le tavole con i valori assoluti]. Va precisato che i dati riportati prendono in considerazione le risorse regionali al netto delle contabilità speciali [Titolo VI] e delle entrate da mutui e prestiti [Titolo V]. Ai fini della tabella, inoltre, gli importi considerati per l'IRAP sono quelli rinvenienti dai rendiconti, i quali in realtà possono non corrispondere con il gettito effettivamente spettante nell'anno di riferimento a causa dello slittamento nell'acquisizione alle contabilità di tesoreria dei relativi versamenti.

TAB 26/REG

REGIONI A STATUTO ORDINARIO
ENTRATE LIBERE E VINCOLATE (PERCENTUALE SUL TOTALE DELLE ENTRATE)

(in percentuale)

REGIONI		STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA					ACCERTAMENTI					RISCOSSIONI DI CASSA				
		1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999
PIEMONTE	B/A %	15,58	14,74	17,19	13,67	16,61	15,81	15,08	16,90	13,01	16,94	17,54	13,91	19,96	12,68	15,47
	C/A %	84,42	85,26	82,81	86,33	83,39	84,19	84,92	83,10	86,99	83,06	82,46	86,09	80,04	87,32	84,53
LOMBARDIA	B/A %	14,06	14,07	14,11	12,15	12,01	14,83	14,61	14,68	13,19	12,16	15,50	14,29	18,62	31,96	13,69
	C/A %	85,94	85,93	85,89	87,85	87,99	85,17	85,39	85,32	86,81	87,84	84,50	85,71	81,38	68,04	86,31
VENETO	B/A %	10,77	17,81	15,93	18,37	12,68	10,78	17,21	16,61	16,13	12,76	11,98	15,66	22,12	18,04	12,78
	C/A %	89,23	82,19	84,07	81,63	87,32	89,22	82,79	83,39	83,87	87,24	88,02	84,34	77,88	81,96	87,22
LIGURIA	B/A %	9,01	11,27	15,36	12,26	11,01	9,71	12,17	16,68	11,57	11,01	10,38	12,88	22,47	18,56	8,97
	C/A %	90,99	88,73	84,64	87,74	88,99	90,29	87,83	83,32	88,43	88,99	89,62	87,12	77,53	81,44	91,03
E. ROMAGNA	B/A %	10,98	15,94	14,59	12,65	15,34	11,95	17,18	16,23	13,25	15,68	12,42	14,72	19,55	18,02	15,19
	C/A %	89,02	84,06	85,41	87,35	84,66	88,05	82,82	83,80	86,75	84,32	87,58	85,28	80,45	81,98	84,81
NORD	B/A %	12,74	14,99	15,18	13,70	13,48	13,33	15,44	15,87	13,56	13,69	14,30	14,45	19,98	21,64	14,34
	C/A %	87,26	85,01	84,82	86,30	86,51	86,67	84,56	84,13	86,44	86,31	85,70	85,55	80,02	78,36	85,28
TOSCANA	B/A %	13,19	16,42	15,49	13,55	15,61	12,32	16,73	15,93	13,80	15,79	11,95	15,90	20,65	26,59	17,32
	C/A %	86,81	83,58	84,51	86,45	84,39	87,68	83,27	84,07	86,20	84,21	88,05	84,10	79,35	73,41	82,68
UMBRIA	B/A %	14,81	17,74	16,48	7,97	19,60	14,76	17,71	16,32	17,09	19,40	15,30	15,46	23,10	7,75	18,43
	C/A %	85,19	82,26	83,52	92,03	80,40	85,24	82,29	83,68	82,91	80,60	84,70	84,54	76,90	92,25	81,57
MARCHE	B/A %	12,61	18,62	16,42	12,05	12,86	12,66	17,82	16,50	12,37	12,59	12,66	17,17	20,21	17,66	9,71
	C/A %	87,39	81,38	83,58	87,95	87,14	87,34	82,18	83,50	87,63	87,41	87,34	82,83	79,79	82,34	90,29
LAZIO	B/A %	17,56	12,99	12,08	12,27	12,19	16,93	14,20	14,24	13,78	12,75	16,84	14,33	18,10	16,22	11,72
	C/A %	82,44	87,01	87,92	87,73	87,81	83,07	85,80	85,76	86,22	87,74	83,16	85,67	81,90	83,78	88,27
CENTRO	B/A %	15,33	15,05	13,94	12,17	14,73	14,69	15,79	15,29	13,77	14,61	14,54	15,28	19,63	18,48	13,82
	C/A %	84,67	84,95	86,06	87,83	85,27	85,31	84,21	84,71	86,23	85,39	85,46	84,72	80,37	81,52	86,18
ABRUZZO	B/A %	12,59	24,46	24,00	20,13	18,64	12,12	24,74	24,58	17,39	18,49	12,01	12,39	25,19	33,33	9,89
	C/A %	87,41	75,54	76,00	79,87	97,43	87,88	75,26	75,42	82,61	81,51	87,99	87,61	74,81	66,67	90,11
MOLISE	B/A %	16,00	19,07	20,12	21,14	32,33	14,74	20,25	19,45	20,89	32,63	14,93	17,45	17,31	23,58	32,24
	C/A %	84,00	80,93	79,88	78,86	67,67	85,26	79,75	80,55	79,11	67,42	85,07	82,55	82,69	76,42	67,76
CAMPANIA	B/A %	16,01	19,68	15,91	13,52	14,54	16,15	19,23	15,57	14,55	16,41	16,68	11,13	11,16	12,64	8,65
	C/A %	83,99	80,32	84,09	86,48	85,24	83,85	80,77	84,43	85,44	83,59	83,32	88,87	88,84	87,36	91,35
PUGLIA	B/A %	11,32	16,36	10,82	10,21	10,62	11,27	17,31	10,74	9,85	10,08	11,40	10,21	18,23	19,95	13,05
	C/A %	88,68	83,64	89,18	89,79	89,38	88,73	82,69	89,26	90,15	89,92	88,60	89,79	81,77	80,05	86,95
BASILICATA	B/A %	11,82	24,89	22,41	5,36	8,75	14,81	28,39	26,89	6,48	6,56	23,51	16,93	31,72	7,70	5,11
	C/A %	88,18	75,11	77,59	94,64	91,25	85,19	71,61	73,11	93,52	93,44	76,49	83,07	68,28	92,30	94,89
CALABRIA	B/A %	14,20	22,38	20,10	21,72	18,70	14,26	22,61	20,49	20,79	19,28	13,07	21,35	32,93	22,68	14,17
	C/A %	85,80	77,62	79,90	78,28	81,30	85,74	77,39	79,51	73,15	80,72	86,93	78,65	67,07	83,77	85,83
SUD	B/A %	13,77	19,97	16,57	16,95	17,18	13,93	20,36	16,65	15,25	17,78	14,37	13,45	18,64	19,59	14,34
	C/A %	86,23	80,03	83,43	83,05	83,02	86,07	79,64	83,35	83,82	82,23	85,63	86,55	81,36	81,50	85,66
ITALIA	B/A %	13,66	16,53	15,30	14,23	19,12	13,82	17,04	15,99	14,10	19,40	14,37	14,35	19,50	20,29	18,38
	C/A %	86,34	83,47	84,70	85,77	80,88	86,18	82,96	84,01	85,64	80,60	85,63	85,65	80,50	80,03	81,72

Fonte: dati di rendiconto (anni vari)

Legenda: B/A (Entrate libere/Entrate al netto dei titoli V e VI e delle entrate che si compensano con la spesa); C/A (Entrate vincolate/Entrate al netto dei titoli V e VI e delle entrate che si compensano con la spesa)

A commento dei dati suesposti si precisa anzitutto che il dato relativo alle assegnazioni con vincolo di destinazione è comprensivo di quelle per l'esercizio delle funzioni delegate e delle risorse di provenienza comunitaria.

La tabella mostra come nei cinque anni considerati le risorse regionali siano composte in netta prevalenza da entrate a destinazione vincolata.

Positivamente si può osservare tuttavia che le entrate libere evidenziano un sia pur lieve progresso nel considerato arco temporale e tendono a raggiungere, a livello di comparto, una quota vicina al 20% delle entrate totali mentre fino al 1997 si attestavano a circa il 15%.

5.5. La capacità fiscale regionale in rapporto alla spesa effettiva

L'analisi che segue pone a raffronto le riscossioni di cassa dell'anno 1999 relative ai principali tributi regionali con le spese effettive regionali [pagamenti di cassa]. L'obiettivo è quello di una verifica in ordine al differente margine che ciascuna Regione è capace di assicurare alla copertura del fabbisogno tramite entrate proprie; calcolate queste con riferimento ai tributi maggiori i quali, oltrechè presenti in ciascuna Regione, hanno decisiva influenza nell'economia della presente analisi. I tributi presi in considerazione sono, d'altra parte, i medesimi cui fa riferimento il d.lgs. 56/2000 per la determinazione della capacità fiscale: IRAP, IRPEF, accisa benzina, tassa automobilistica., cui ancora per il '99 vanno aggiunti i residui contributi sanitari utilizzati nell'anno.

L'ipotesi ricostruita tramite i dati della seguente tabella è di confronto tra i risultati di una capacità fiscale rapportata alla spesa, a fronte del differente criterio del raffronto

con la popolazione. Ed invero un obiettivo di perequazione - tanto più se inclusivo di spesa sanitaria - può utilmente scontare la differente misura di fabbisogno regionale.

La seguente tabella espone i pagamenti di cassa di ciascuna Regione a statuto ordinario, riferiti alle sole spese effettive [al netto cioè delle contabilità speciali e partite di giro]. A fronte dei quali, sono le riscossioni di cassa dei principali tributi propri regionali. Il rapporto esprime la percentuale di copertura offerta dai tributi propri.

TAB 27/REG

PRINCIPALI ENTRATE PROPRIE REGIONALI / SPESE EFFETTIVE ANNO 1999

(in milioni)

REGIONI	Spese effettive (pagamenti di cassa)	Principali entrate proprie (riscossioni di cassa)							
		Contributi sanitari	Accisa benzina	Tassa automobilistica	IRAP	IRPEF	TOTALE	Risc./Spese effettive %	Entrate perequate al 41,3%
Piemonte	11.946.216	0	479.107	702.004	4.638.000	417.510	6.236.621	52,2	4.932.432
Lombardia	23.889.471	0	944.080	1.558.349	9.315.349	967.720	12.785.498	53,5	9.863.642
Veneto	11.494.396	0	518.571	822.219	3.769.564	415.788	5.526.142	48,1	4.745.882
Liguria	5.295.748	192.809	157.354	220.066	1.263.290	152.377	1.985.896	37,5	2.186.543
E. Romagna	12.571.914	0	485.927	812.675	5.428.761	417.140	4.415.666	35,1	5.190.774
Toscana	11.267.332	264.886	504.039	562.770	2.991.406	325.918	4.649.019	41,3	4.652.130
Umbria	2.799.595	0	98.448	147.444	562.054	77.174	885.120	31,6	1.155.915
Marche	4.556.432	509.363	161.382	243.417	618.005	118.246	1.650.413	36,2	1.881.290
Lazio	13.834.636	494.466	582.456	797.078	5.176.120	99.086	7.149.206	51,7	5.712.135
Abruzzo	3.661.239	0	123.581	197.361	764.936	81.029	1.166.907	31,9	1.511.676
Molise	1.155.917	8.161	17.745	40.539	171.000	18.324	255.769	22,1	477.263
Campania **	14.974.787	0	285.872	422.200	1.763.573	298.687	2.770.332	18,5	6.182.888
Puglia	10.117.236	0	264.097	460.157	945.959	207.547	1.877.760	18,6	4.177.271
Basilicata	2.429.675	54.072	41.645	70.439	391.779	30.080	588.015	24,2	1.003.180
Calabria	6.049.879	283.147	154.861	215.169	757.122	89.435	1.499.734	24,8	2.497.914
Totale	136.044.473	1.806.904	4.819.165	7.271.887	38.556.918	3.716.061	56.170.935	41,3	56.170.935

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto

In tema di capacità fiscale è interessante esaminare il rapporto tra spesa regionale e principali tributi propri per scrutare l'attitudine delle Regioni a far fronte con la fiscalità propria al fabbisogno derivante dalle decisioni di spesa.

I suesposti dati mettono chiaro la percentuale di copertura offerta dai tributi propri e la variabilità esistente con riguardo alle differenti realtà regionali. Il dato medio complessivo è pari al 41,3%; a fronte del quale le differenze si ritagliano fra un massimo della Lombardia, con il 53,5% di copertura, e il minimo di Puglia e Campania, con il 18,5%. Il Sud è tutto sotto media; quanto alle Regioni del Centro, sopra media è solo il Lazio [51,7%]. Al Nord, le percentuali sono alte e sopra media tranne per la Liguria [37,5%] e l'Emilia Romagna [35,1%].

Ciò posto, un'ipotesi di riduzione perequativa al 41,3% per tutte le Regioni determinerebbe una redistribuzione di risorse il cui effetto sarebbe l'eliminazione del differenziale di copertura rinveniente dal gettito diverso delle principali entrate proprie. Vi sarebbe tuttavia diverso sforzo redistributivo rispetto al risultato conseguibile con la perequazione misurata sulla capacità in rapporto al dato della popolazione.

L'ultima colonna della tabella 27/REG espone per ciascuna Regione la rispettiva partecipazione finanziaria ad una eventuale perequazione rapportata alla spesa effettiva, laddove alla riduzione della Lombardia per 2.921 miliardi, del Piemonte per 1.305 miliardi, del Lazio per 1.437 miliardi, del Veneto per 781 miliardi, corrispondono contribuzioni solidaristiche che, ad esempio, a favore di Campania e Puglia si attestano rispettivamente a circa 3.414 miliardi e a 2.299 miliardi.

5.6. L'indebitamento regionale

In base all'attuale disciplina di contabilità regionale [d.lgs. 76/2000], le Regioni possono ricorrere alla contrazione di mutui con oneri a proprio carico per reperire risorse a copertura di spese di investimento, fermo restando il limite quantitativo del 25% delle entrate tributarie non vincolate.

Al 31 dicembre 1999 la situazione di indebitamento con oneri a carico dei bilanci delle Regioni a statuto ordinario ascende complessivamente a 18.968 miliardi.

Il dato attiene alla quota capitale relativa ai mutui cd. "propri" effettivamente stipulati o alle obbligazioni emesse [BOR] e non ancora rimborsate. Non sono considerati nell'economia della presente analisi mutui e altre passività con oneri a carico del bilancio dello Stato, sia a fronte di disavanzi pregressi per sanità, sia per altri interventi di natura corrente o in conto capitale i quali, costituendo debito dello Stato, non sono iscritti nel conto del patrimonio delle Regioni.

Va pure detto che di tale debito, oneroso per lo Stato, non si tiene conto nella definizione dei limiti di garanzia per l'equilibrio del bilancio regionale mentre la relativa copertura deve trovare referenza con riferimento al bilancio statale.

Nella seguente tabella sono esposti, con riguardo agli anni 1994-1999, i dati relativi alla situazione debitoria di ciascuna Regione con l'indicazione della consistenza finale riferita a ciascuna anno e delle variazioni nette intervenute in ogni esercizio, con specifica individuazione di quanto attribuibile ai mutui di pertinenza regionale stipulati a ripiano dei disavanzi pregressi nelle gestioni sanitarie.

La situazione debitoria è stata in prevalenza rilevata dalle risultanze dei conti patrimoniali; in mancanza di tale documento, il dato è stato ricostruito in base alle

dichiarazioni dei responsabili regionali opportunamente verificate nella congruenza dell'evoluzione delle riscossioni annuali di cassa riportate nei rendiconti consuntivi.

TAB 28/REG

ESPOSIZIONE DEBITORIA REGIONALE
ANNI 1994-1999
(in miliardi)

REGIONI	MUTUI	Consistenza al 31 dicembre						Incremento netto annuale				
		1994	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999
PIEMONTE	Mutui a carico Regione	1.046	1.132	998	979	1.070	978	86	-134	-19	91	-92
	di cui per sanità	*0*	*4*	*0*	*20*	*0*	*0*	*4*	*-4*	*20*	*-20*	*0*
LOMBARDIA	Mutui a carico Regione	0	11	116	108	767	1.407	11	105	-8	659	640
	di cui per sanità	*0*	*0*	*0*	*0*	*667*	*1.317*	*0*	*0*	*0*	*667*	*650*
VENETO	Mutui a carico Regione	661	956	917	1.202	1.131	1.843	295	-39	285	-71	712
	di cui per sanità	*178*	*341*	*328*	*474*	*452*	*1.163*	*163*	*-13*	*146*	*-22*	*711*
LIGURIA	Mutui a carico Regione	301	282	294	269	391	876	-19	12	-25	122	485
	di cui per sanità	*116*	*110*	*137*	*128*	*268*	*353*	*-6*	*27*	*-9*	*140*	*85*
E. ROMAGNA	Mutui a carico Regione	858	814	770	1.562	1.513	1.795	-44	-44	792	-49	282
	di cui per sanità	*556*	*541*	*523*	*1.343*	*1.281*	*1.598*	*-15*	*-18*	*820*	*-62*	*317*
TOSCANA	Mutui a carico Regione	1.060	1.089	1.159	1.545	1.755	1.817	29	70	386	210	62
	di cui per sanità	*240*	*240*	*240*	*690*	*886*	*886*	*0*	*0*	*450*	*196*	*0*
UMBRIA	Mutui a carico Regione	198	188	246	363	467	539	-10	58	117	104	72
	di cui per sanità	*0*	*0*	*68*	*66*	*94*	*90*	*0*	*68*	*-2*	*28*	*-4*
MARCHE	Mutui a carico Regione	22	222	517	506	1.068	1.202	200	295	-11	562	134
	di cui per sanità	*0*	*0*	*0*	*0*	*500*	*472*	*0*	*0*	*0*	*500*	*-28*
LAZIO	Mutui a carico Regione	795	1.071	1.229	1.383	2.033	2.554	276	158	154	650	521
	di cui per sanità	*315*	*306*	*330*	*303*	*273*	*559*	*-9*	*24*	*-27*	*-30*	*286*
ABRUZZO	Mutui a carico Regione	77	171	181	164	144	223	94	10	-17	-20	79
	di cui per sanità	*9*	*53*	*54*	*50*	*46*	*41*	*44*	*1*	*-4*	*-4*	*-5*
MOLISE	Mutui a carico Regione	65	61	58	60	127	71	-4	-3	2	67	-56
	di cui per sanità	*2*	*4*	*5*	*0*	*0*	*0*	*2*	*1*	*-5*	*0*	*0*
CAMPANIA	Mutui a carico Regione	436	709	894	783	681	672	273	185	-111	-102	-9
	di cui per sanità	*248*	*555*	*697*	*610*	*524*	*511*	*307*	*142*	*-87*	*-86*	*-13*
PUGLIA	Mutui a carico Regione	1.319	3.723	3.993	4.242	3.979	4.508	2404	270	249	-263	529
	di cui per sanità	*0*	*0*	*0*	*57*	*0*	*0*	*0*	*0*	*57*	*-57*	*0*
BASILICATA	Mutui a carico Regione	177	184	177	163	170	161	7	-7	-14	7	-9
	di cui per sanità	*25*	*0*	*17*	*0*	*0*	*3*	*-25*	*17*	*-17*	*0*	*3*
CALABRIA	Mutui a carico Regione	319	384	386	411	337	322	65	2	25	-74	-15
	di cui per sanità	*281*	*384*	*384*	*415*	*324*	*322*	*103*	*0*	*31*	*-91*	*-2*
TOTALE	Mutui a carico Regione	7.334	10.997	11.935	13.740	15.633	18.968	3.663	938	1.805	1.893	3.335
	di cui per sanità	*1.970*	*2.538*	*2.783*	*4.156*	*5.315*	*7.315*	*568*	*245*	*1.373*	*1.159*	*2.000*

Fonte: rendiconti regionali e dati trasmessi dalle Regioni a seguito di richieste istruttorie

L'analisi del periodo consente di registrare una consistente espansione del debito regionale che passa dai 7.334 miliardi di fine 1994 ai 18.968 miliardi a chiusura 1999. Quanto a tale ultimo anno, la crescita rispetto al 1998 è stata di 3.335 miliardi [+ 21,3%].

In particolare, si nota la rilevante incidenza dei mutui finalizzati al ripiano dei disavanzi pregressi in sanità i quali, ammontando a fine 99 a 7.315 miliardi, rappresentano il 38,6% del totale. Quanto all'incremento netto registrato nell'anno, la sanità pesa, sui 3.335 miliardi di nuovi mutui, per circa il 60%.

L'esame delle situazioni regionali mostra un andamento non omogeneo circa l'evoluzione del debito.

In più di una Regione l'espansione delle passività debitorie del 1999 appare considerevole. In Lombardia il debito è quasi raddoppiato rispetto al 1998 ed è oltre dieci volte superiore a quello di fine 1997, ma l'importo di fine '99 resta comunque inferiore a quello di altre Regioni Regioni del Nord. Analoga la situazione in Liguria ove il debito passa dai 391 miliardi del '98 agli 876 miliardi del '99 con incremento del 124 %

Elevato tasso di incremento annuale si è registrato anche per Veneto [+ 62,2%], Abruzzo [+ 54,9%], Lazio [+ 25,6%], Puglia [+ 13,2%]; la consistenza finale di fine '99 pone tuttavia ai primi posti:Puglia Lazio, Veneto, Toscana, Emilia Romagna, Marche.

Riduzione della massa debitoria si riscontra nel '99 per Piemonte, Campania, Molise, Basilicata, Calabria.

L'evoluzione del debito complessivo a carico delle Regioni offre lo spunto per alcune considerazioni riguardo alla stipulazione di mutui cosiddetti "a pareggio".

La seguente tabella ne espone le previsioni definitive e i corrispondenti dati in termini di accertamenti e riscossioni di cassa.

TAB 29/REG

ANNO 1999

MUTUI A COPERTURA - DISAVANZO 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) %
PIEMONTE	-	-	-	-	-
LOMBARDIA	1.490	-	-	-	-
VENETO	280	-	-	-	-
LIGURIA	165	-	-	-	-
E. ROMAGNA	913	-	-	-	-
TOSCANA	96	96	*100,00*	96	-
UMBRIA	96	96	*100,00*	96	*100,00*
MARCHE	472	93	*19,70*	93	*19,70*
LAZIO	1.504	302	*20,08*	155	*10,31*
ABRUZZO	-	-	-	-	-
MOLISE	27	27	*100,00*	-	-
CAMPANIA	-	-	-	-	-
PUGLIA	403	-	-	-	-
BASILICATA	33	-	-	-	-
CALABRIA	-	-	-	-	-
TOTALE	5.479	614	*11,21*	440	*8,03*

Fonte: dati di rendiconto anno 1999

Emerge chiaramente dai dati riportati che, al pari di quanto riscontrato per gli anni precedenti, anche nel 1999 la contrazione di mutui a pareggio è per importi assai inferiori a quelli autorizzati.

Ed invero, il complessivo importo delle autorizzazioni di bilancio ascende a 5.479 miliardi, dei quali risultano accertati mutui per 614 miliardi [solo l'11,2%], mentre le riscossioni di cassa ammontano a 440 miliardi [pari all'8% delle autorizzazioni].

Tale situazione si presenta in modo particolarmente evidente soprattutto per Lazio, Lombardia ed Emilia Romagna. Quanto al Lazio, va notato che, a fronte di mutui a pareggio previsti per il 1999 in 1.504 miliardi, gli accertamenti effettivi sono pari a 302 miliardi, mentre le riscossioni di cassa risultano di 155 miliardi; per Lombardia ed Emilia Romagna, agli stanziamenti iscritti in bilancio [rispettivamente pari a 1.490 mld e 913 mld] non ha fatto seguito alcun accertamento.

I suindicati dati su andamenti e caratteristiche dell'indebitamento regionale esigono di essere collocati 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 la positiva evoluzione dei flussi di cassa valevoli a compensare margini di scopertura in competenza. La disciplina restrittiva che sin qui ha vincolato anche le Regioni nell'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] non è rimasta del tutto estranea alla crescita dell'indebitamento regionale.

A tale riguardo va pure chiarito come, all'interno di una evoluzione che pone anche le Regioni di fronte ad un progressivo restringersi di liquidità, poco coerente 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 confermata dalla recente disciplina recata dal d.lgs. 76/2000. 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 princìpi di contabilità regionale che 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 - confermata in questa parte dal d.lgs. 76/2000 - 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 di un disegno globale che trova espressa previsione nella riforma del Titolo V° della costituzione che nel nuovo testo dell'art. 119 rende esplicita la finalizzazione esclusiva dell'indebitamento regionale, quella cioè di finanziare solo spesa di investimento.

6. Analisi strutturale ed economica della spesa

Passando all'esame della spesa regionale, le analisi proposte attengono ai più significativi aggregati finanziari e categorie economiche del bilancio. Ciò per

individuare le principali linee strutturali nell'ambito delle scelte allocative e gestionali cui sono associabili valutazioni sulla natura economica e sul carattere obbligatorio e vincolato della spesa.

Successivamente, nella parte III^ della relazione è svolta una speciale analisi sulla sanità, mentre nella parte IV sono le indagini sugli aspetti funzionali della spesa regionale sulla base di una disaggregazione che anticipa la classificazione per funzioni-obiettivo e settori di intervento, ove considerazioni e avvisi sono specialmente rivolti al modo di attuazione delle politiche e al grado di realizzazione degli obiettivi.

6.1. Spesa corrente, in conto capitale e per rimborso prestiti: anni 1998-2000

Le seguenti tabelle riportano i dati di spesa del triennio 1998-2000, ripartiti con riferimento alle uscite di parte corrente, in conto capitale, per rimborso di prestiti e con separata considerazione degli stanziamenti e dei pagamenti di cassa.

TAB 30/REG

SPESA EFFETTIVA - ANALISI STRUTTURALE
ANNI 1998 - 2000
STANZIAMENTI DI CASSA
(in milioni)

Regioni	ANNI	Spesa corrente	di cui sanità	Spesa c/capitale	di cui sanità	Rimborso prestiti	di cui sanità	TOTALE	di cui sanità
Piemonte	1998	12.348.671	9.214.948	5.711.318	931.031	222.026	-	18.282.015	10.145.979
	1999	13.645.460	9.898.233	4.997.845	565.943	148.545	-	18.791.850	10.464.176
	2000	14.593.108	9.685.404	5.342.431	299.658	220.437	63.308	20.155.976	10.048.370
Lombardia	1998	26.209.079	16.377.613	9.818.486	1.724.673	909.357	641.450	36.936.922	18.743.736
	1999	30.542.825	16.017.676	7.720.966	1.286.421	918.646	681.149	39.182.437	17.985.246
	2000	33.460.804	18.964.454	7.929.636	925.357	1.140.187	843.006	42.530.627	20.732.817
Veneto	1998	12.553.098	8.480.059	5.817.943	505.668	791.207	259.975	19.162.248	9.245.702
	1999	14.591.436	9.357.604	5.815.280	494.458	1.082.833	269.379	21.489.549	10.121.441
	2000	16.476.367	11.215.761	6.801.518	835.142	1.167.721	735.769	24.445.606	12.786.672
Liguria	1998	5.749.872	3.733.255	1.670.409	387.737	65.389	47.462	7.485.670	4.168.454
	1999	6.172.201	3.708.156	2.097.011	498.470	118.379	77.331	8.387.591	4.283.957
	2000	7.009.957	4.605.068	2.220.677	536.709	173.303	173.303	9.403.937	5.315.080
E. Romagna	1998	12.141.376	7.937.938	2.957.370	151.062	187.208	112.845	15.285.954	8.201.845
	1999	13.862.336	9.475.263	2.710.036	151.270	218.195	141.132	16.790.567	9.767.665
	2000	14.748.972	10.174.229	3.048.162	128.349	275.880	193.638	18.073.014	10.496.216
Toscana	1998	10.481.354	7.106.105	3.301.362	850.222	1.663.978	102.700	15.446.694	8.059.027
	1999	11.924.462	7.407.598	3.213.516	879.004	225.215	74.320	15.363.193	8.360.922
	2000	11.929.285	8.187.941	3.586.055	1.065.836	1.013.973	853.066	16.529.313	10.106.843
Marche	1998	5.122.178	3.284.858	1.825.573	262.663	2.532.023	2.506.835	9.479.774	6.054.356
	1999	5.210.525	3.081.215	2.172.173	304.675	3.012.279	2.970.940	10.394.977	6.356.830
	2000	5.770.811	3.730.185	2.361.214	154.221	256.052	110.718	8.388.077	3.995.124
Umbria	1998	2.546.629	1.626.060	2.253.013	88.535	79.457	17.356	4.879.099	1.731.951
	1999	2.813.479	1.729.865	2.282.309	279.328	97.878	19.465	5.193.666	2.028.658
	2000	3.173.094	1.991.743	2.378.000	274.566	159.599	58.196	5.710.693	2.324.505
Lazio	1998	17.273.328	11.778.053	6.915.696	873.046	343.309	210.640	24.532.333	12.861.739
	1999	16.954.280	11.016.684	7.759.720	903.868	386.123	205.850	25.100.123	12.126.402
	2000	20.504.209	13.992.194	9.478.960	2.334.735	469.672	217.565	30.452.841	16.544.494
Abruzzo	1998	2.754.217	2.165.498	591.325	15.901	28.809	20.009	3.374.351	2.201.408
	1999	2.964.008	2.292.990	690.249	7.473	30.529	17.724	3.684.786	2.318.187
	2000	3.373.691	2.653.886	791.139	6.591	31.591	3.335	4.196.421	2.663.812
Molise	1998	857.586	640.527	1.803.082	98.992	104.092	3.411	2.764.760	742.930
	1999	921.012	645.444	1.953.103	110.204	127.111	3.781	3.001.226	759.429
	2000	970.022	712.941	1.960.021	57.390	124.975	4.191	3.055.018	774.522
Campania	1998	18.247.000	12.238.000	8.609.000	158.000	194.000	175.000	27.050.000	12.571.000
	1999	17.308.000	12.709.000	4.278.000	570.000	217.000	94.000	21.803.000	13.373.000
	2000	24.501.897	17.991.369	6.056.189	806.915	307.194	133.070	30.865.280	18.931.354
Puglia	1998	10.712.442	8.590.990	7.358.556	999.086	745.410	187.506	18.816.408	9.777.582
	1999	10.623.277	8.408.584	7.790.183	975.345	714.287	169.305	19.127.747	9.553.234
	2000	11.915.186	8.535.685	8.597.262	662.814	942.326	168.355	21.454.774	9.366.854
Basilicata	1998	1.563.133	963.038	1.376.895	78.819	189.300	-	3.129.328	1.041.857
	1999	2.058.900	1.412.999	1.406.967	98.335	43.968	-	3.509.835	1.511.334
	2000	1.871.748	1.207.181	1.965.840	95.716	73.860	-	3.911.448	1.302.897
Calabria	1998	5.585.000	3.533.000	6.027.000	544.000	92.000	89.000	11.704.000	4.166.000
	1999	6.725.000	3.841.000	6.039.000	490.000	100.000	99.000	12.864.000	4.430.000
	2000	6.857.490	4.380.604	5.931.219	362.814	120.369	119.184	12.909.078	4.862.602
TOTALE	1998	144.144.963	97.669.942	66.037.028	7.669.435	8.147.568	4.374.189	218.329.556	109.713.566
	1999	156.317.201	101.002.311	60.926.358	7.614.794	7.440.988	4.823.376	224.684.547	113.440.481
	2000	177.156.641	118.028.645	68.448.323	8.546.813	6.477.139	3.613.396	252.082.103	130.252.162

Fonte: Dati inviati dalle Regioni a seguito di richieste istruttorie e riscontrati sui rendiconti per il '98 e '99
N.B.: I dati relativi al 2000 sono stimati

TAB 31/REG

SPESA EFFETTIVA - ANALISI STRUTTURALE
ANNI 1998 - 2000
PAGAMENTI DI CASSA
(in milioni)

Regioni	ANNI	Spesa corrente	di cui sanità	Spesa c/capitale	di cui sanità	Rimborso prestiti	di cui sanità	TOTALE	di cui sanità
Piemonte	1998	10.367.062	8.595.705	1.415.018	214.253	219.135	50.816	12.001.215	8.860.774
	1999	10.433.875	8.259.707	1.303.810	167.271	208.531	56.655	11.946.216	8.483.633
	2000	11.863.599	9.365.462	2.004.307	141.341	210.130	63.265	14.078.036	9.570.068
Lombardia	1998	20.848.835	16.773.586	2.389.078	209.177	320.828	303.662	23.558.741	17.286.425
	1999	21.568.690	16.451.961	2.104.493	116.023	216.288	201.158	23.889.471	16.769.142
	2000	27.487.533	18.501.379	2.713.975	140.232	551.011	533.984	30.752.519	19.175.595
Veneto	1998	10.030.898	7.732.643	1.093.530	121.830	283.119	252.858	11.407.547	8.107.331
	1999	11.238.004	8.550.226	1.153.597	184.734	799.936	175.625	13.191.537	8.910.585
	2000	13.224.429	9.830.702	1.385.380	129.446	405.723	236.182	15.015.532	10.196.330
Liguria	1998	4.568.639	3.494.625	377.395	50.585	65.389	47.462	5.011.423	3.592.672
	1999	4.802.395	3.404.962	416.023	62.977	77.331	77.331	5.295.749	3.545.270
	2000	5.002.859	3.665.980	468.939	33.579	167.159	167.159	5.638.957	3.866.718
E. Romagna	1998	10.200.833	7.885.884	1.118.694	23.821	146.754	112.845	11.466.281	8.022.550
	1999	11.322.408	8.606.246	1.092.219	64.528	157.287	110.340	12.571.914	8.781.114
	2000	12.830.527	9.790.796	1.077.552	28.828	244.108	193.638	14.152.187	10.013.262
Toscana	1998	8.493.508	6.644.444	1.102.977	186.384	157.624	91.215	9.754.109	6.922.043
	1999	9.950.287	7.085.951	1.109.504	243.384	207.541	74.320	11.267.332	7.403.655
	2000	10.242.982	7.900.865	1.198.775	212.218	927.465	767.264	12.369.222	8.880.347
Marche	1998	3.750.642	2.922.318	640.653	36.285	66.219	40.835	4.457.514	2.999.438
	1999	3.820.088	2.752.557	629.331	128.409	107.013	3.624.375	4.556.432	6.505.341
	2000	4.184.803	3.076.218	617.045	27.712	175.422	58.653	4.977.270	3.162.583
Umbria *	1998	2.163.364	1.683.294	370.082	47.668	37.983	17.356	2.571.429	1.748.318
	1999	2.162.475	1.611.491	580.997	34.254	56.123	19.465	2.799.595	1.665.210
	2000	2.277.725	1.800.000	615.791	60.000	110.799	0	3.004.315	1.860.000
Lazio	1998	12.893.278	10.398.957	1.002.042	172.623	252.951	156.726	14.148.271	10.728.306
	1999	12.189.529	9.798.574	1.396.064	263.564	249.043	183.162	13.834.636	10.245.300
	2000	14.571.842	11.234.564	1.473.765	249.841	333.287	202.379	16.378.894	11.686.784
Abruzzo	1998	2.760.288	2.231.484	614.658	73.039	190.142	19.341	3.565.088	2.323.864
	1999	2.941.409	2.319.612	689.300	52.737	30.530	20.000	3.661.239	2.392.349
	2000	3.373.691	2.653.886	791.139	6.591	31.591	3.335	4.196.421	2.663.812
Molise	1998	750.634	590.476	337.565	19.037	14.092	3.411	1.102.291	612.924
	1999	762.326	587.246	376.546	33.163	17.045	3.781	1.155.917	624.190
	2000	843.160	672.411	387.493	16.297	24.975	4.191	1.255.628	692.899
Campania	1998	12.387.000	10.038.000	1.197.000	76.000	147.000	133.000	13.731.000	10.297.000
	1999	14.313.000	11.871.000	1.125.000	302.000	187.000	94.000	15.625.000	12.267.000
	2000	16.457.087	13.259.907	1.248.750	335.220	261.800	131.600	17.967.637	13.726.727
Puglia	1998	8.491.683	7.280.926	1.289.612	217.330	676.086	158.474	10.457.381	7.656.730
	1999	8.199.064	7.145.586	1.489.124	192.000	429.048	154.936	10.117.236	7.492.522
	2000	8.816.976	7.471.616	1.448.906	139.976	688.235	160.895	10.954.117	7.772.487
Basilicata	1998	1.164.039	795.161	549.685	45.880	174.467	-	1.888.191	841.041
	1999	1.851.429	1.372.978	534.278	37.445	43.968	-	2.429.675	1.410.423
	2000	1.396.110	906.613	713.559	78.841	23.686	-	2.133.355	985.454
Calabria	1998	4.432.000	3.375.000	1.561.000	131.000	92.000	89.000	6.085.000	3.595.000
	1999	4.652.000	3.468.000	1.297.000	37.000	100.000	89.000	6.049.000	3.594.000
	2000	5.453.063	4.172.745	1.528.683	74.602	119.963	119.183	7.101.709	4.366.530
TOTALE	1998	113.302.703	90.492.503	15.058.989	1.624.912	2.843.789	1.477.001	131.205.481	93.594.416
	1999	120.206.979	93.286.097	15.297.286	1.919.489	2.886.684	4.884.148	138.390.949	100.089.734
	2000	138.026.386	104.303.144	17.674.059	1.674.724	4.275.354	2.641.728	159.975.799	108.619.596

Fonte: Dati inviati dalle Regioni a seguito di richieste istruttorie e riscontrati sui rendiconti per il '98 e '99

N.B.: I dati relativi al 2000 sono stimati

(*) Da ultime precisazioni i dati della spesa risultano i seguenti : 2.542.822 - 1.822.233 - 615.791 - 35.205 - 110.800 - 58.196 - 3.269.413 -TOT.1.915.634

Prima considerazione è per lo scostamento notevole fra stanziamenti definitivi di cassa e pagamenti complessivi che, nell'anno 2000, è pari a circa 92.000 miliardi e, nei due precedenti, 87.000 miliardi. La sovrastima a preventivo riflette un modo di costruzione dei bilanci previsionali non ancora fondati su stime attendibili, coerenti sia con gli andamenti annuali di serie storiche, sia con gli indici macroeconomici di evoluzione della spesa; resta tutt'ora prevalente il sistema, poco attendibile e sostanzialmente sovrastimato, di definire i dati preventivi di cassa sulla base di una mera sommatoria del dato di competenza con il dato dei residui iniziali.

Ciò posto e con riferimento al totale complessivo dei pagamenti, che è analisi di maggiore interesse, va in primo luogo segnalata la crescita della spesa regionale nell'anno 2000 che supera di 21.585 miliardi quella registrata nel '99. In particolare, assai elevato è l'importo di quella corrente, superiore per oltre 17.819 miliardi a quella registrata nel '99, di cui oltre 11.000 miliardi per la sanità e circa 6.800 per spesa corrente regionale.

Nei tre anni considerati [1998, 1999 e 2000] la spesa corrente erogata rappresenta l'86,4%, l'86,9%, l'86,3% delle spese effettive. Tuttavia, ad assorbirne gran parte del peso percentuale, come già detto, è la spesa corrente per l'assistenza sanitaria che nei tre anni espone valori assoluti di cassa pari a 90.492 miliardi, 93.286 miliardi e 104.303 miliardi, cioè il 79,9%, il 77,6% e il 75,6% di quella corrente complessiva. Va poi segnalato che i pagamenti correnti per la sanità superano di ben 11.017 miliardi quelli riscontrati nel 1999.

Al netto di quella sanitaria, la percentuale di spesa corrente si ridimensiona nei valori assoluti: 22.810 miliardi, 26.921 miliardi e 33.723 miliardi, con percentuali pari

al 17,4%, 19,5% e 21,1% rispetto al dato di cassa per spesa effettiva. A comporre la quale assai minore è il contributo degli investimenti che nei tre anni pesano percentualmente per l'11,5%, 11,1% e 11,0%. Da dire peraltro che la spesa regionale si caratterizza per la presenza percentualmente consistente di "spesa corrente operativa" la quale, a differenza di quella per funzionamento e al pari di quella in conto capitale, è partecipe della funzione di sviluppo.

Specie con riguardo agli investimenti i dati delle tabelle surriportate mostrano il sensibile scostamento fra previsioni e pagamenti di cassa con uno scostamento percentualmente pari nei tre anni a: -77,2%, -74,9%, -74,2%. A riguardo sarebbe opportuno che le Regioni perfezionassero i criteri per le stime di cassa sin dalla fase di costruzione delle previsioni ad evitare scostamenti così rilevanti a fronte di appostazioni poco realistiche.

Quanto ai pagamenti per rimborso di prestiti, la percentuale di composizione si attesta nei tre anni '98-'00 al 2,2%, 2,1% e 2,7%.

Per quanto concerne il tasso di evoluzione della spesa effettiva di cassa, il 2000 segna un incremento superiore a quello registrato nel 1999 [+18,7% > +15,6%]. In valore assoluto l'incremento di spesa degli anni 1999 e 2000 è stato rispettivamente pari a 7.185 miliardi e 21.585 miliardi. Per la spesa corrente, i suddetti valori sono percentualmente pari a +6,1% ['99/'98] e a +14,8% [2000/1999]; in valore assoluto, +6.904 miliardi e +17.819 miliardi.

6.2. La spesa per il personale regionale

Nella seguente tabella vengono esposti con riferimento agli anni 1996-1999 i dati relativi ai pagamenti effettuati dalle Regioni a statuto ordinario a titolo sia di retribuzioni che di oneri.

Per ciascuna Regione la spesa per il personale viene posta a raffronto con le entrate del titolo I, depurato delle voci relative alle entrate per sanità [IRAP, IRPEF contributi sanitari]. Come illustrato in precedenza, in questo titolo confluiscono la maggior parte delle entrate a destinazione libera, le quali costituiscono la fonte privilegiata per dare sostegno a spese di funzionamento e quindi utile riferimento nella valutazione del costo del personale.

TAB 32/REG

COSTO DEL PERSONALE / ENTRATE TITOLO I°
DATI DI CASSA - ANNI 1996 -1999

(in milioni)

REGIONI	1996			1997			1998			1999		
	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	1.230.203	183.379	14,91	1.517.508	193.504	12,75	1.392.081	210.608	15,13	1.462.224	214.818	14,69
Lombardia	2.508.834	289.274	11,53	2.738.209	316.894	11,57	2.842.382	342.434	12,05	2.837.835	331.550	11,68
Veneto	1.459.522	171.692	11,76	1.674.916	176.585	10,54	1.549.050	189.231	12,22	1.568.695	196.524	12,53
Liguria	456.955	61.523	13,46	524.320	68.270	13,02	466.316	70.591	15,14	450.024	73.694	16,38
E. Romagna	1.329.172	195.742	14,73	1.485.531	208.912	14,06	1.513.413	201.438	13,31	1.103.569	198.384	17,98
Totale Nord	6.984.686	901.610	12,91	7.940.484	964.165	12,14	7.763.242	1.014.302	13,07	7.422.347	1.014.970	13,67
Toscana	1.112.529	151.378	13,61	1.239.423	171.099	13,80	1.224.000	170.024	13,89	1.585.414	181.916	11,47
Umbria	241.743	108.357	44,82	260.457	118.107	45,35	293.741	117.341	39,95	273.445	125.326	45,83
Marche	532.256	121.313	22,79	535.464	116.387	21,74	579.402	115.679	19,97	471.825	120.461	25,53
Lazio	1.555.343	288.567	18,55	1.547.932	280.172	18,10	1.542.090	324.761	21,06	1.594.979	326.243	20,45
Totale Centro	3.441.871	669.615	19,45	3.583.276	685.765	19,14	3.639.233	727.805	20,00	3.925.663	753.946	19,21
Abruzzo	329.027	113.913	34,62	376.097	121.629	32,34	349.331	100.015	28,63	385.022	111.020	28,83
Molise	63.769	51.595	80,91	57.252	57.822	101,00	99.566	57.355	57,61	63.562	64.920	102,14
Campania	885.768	465.615	52,57	1.061.581	528.993	49,83	1.061.581	550.273	51,84	1.061.581	539.336	50,80
Puglia	807.864	245.628	30,40	895.035	281.105	31,41	1.178.670	292.488	24,82	2.717.036	281.148	10,35
Basilicata	262.059	75.784	28,92	369.940	83.454	22,56	663.265	85.059	12,82	601.940	89.188	14,82
Calabria	350.591	247.278	70,53	426.255	238.042	55,84	893.099	256.745	28,75	1.264.311	268.996	21,28
Totale Sud	2.699.078	1.199.813	44,45	3.186.160	1.311.045	41,15	4.245.512	1.341.935	31,61	6.093.452	1.354.608	22,23
TOTALE	13.125.635	2.771.038	21,11	14.709.920	2.960.975	20,13	15.647.987	3.084.042	19,71	17.441.462	3.123.524	17,91

FONTE: Relazione Corte dei conti sul costo del lavoro pubblico negli '97 - '98 (anni vari); entrate titolo I°: dati di rendiconto (riscossioni di cassa - anni vari)

* Al netto delle entrate sanitarie - IRAP - IRPEF

NOTA1: 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

NOTA2: nel costo del personale sono comprese voci ulteriori rispetto alla spesa del personale risultanti dai rendiconti

Il costo del personale tra il 1996 e il 1999 risulta complessivamente cresciuto di oltre 12 punti percentuali [+352 mld]. Da notare che negli ultimi due anni il tasso di crescita è contenuto in termini ragionevoli e, in particolare, nel 1999 corrisponde all'1,3% [+39 mld].

Il peso percentuale assunto, a livello nazionale, dalla spesa per pagamenti di retribuzioni ed altri oneri del personale in rapporto al totale delle entrate del Titolo I a destinazione non vincolata è pari nel 1999 al 17,9% ed è quindi in lieve ma costante diminuzione [nel 1997 e nel 1998 era rispettivamente del 20,13% e del 19,71%].

Dal confronto interregionale emerge un quadro nel complesso migliore per le Regioni del Nord ove il suddetto rapporto si colloca al di sotto della media nazionale [13,6%]. Diversa la situazione per le Regioni del Sud in cui il costo del personale assorbe oltre il 22% delle entrate del Titolo I mentre in quelle del Centro tale rapporto si attesta al 19,2%.

La maggiore incidenza della spesa per il personale si rileva in Molise [102,1%] ove in confronto al 1998 la spesa è cresciuta del 13,2%; seguono le situazioni di Umbria e Abruzzo ove il costo del personale assorbe rispettivamente il 45,8% e il 28,8% delle relative entrate del Titolo I.

Di segno contrario sono i risultati riferibili a Lombardia [11,7%], Veneto [12,5%] e Toscana [11,5%].

In conclusione, il contenuto incremento della spesa in questione e il diminuito peso percentuale sul totale delle Entrate del Titolo I, nonché la constatazione che queste rilevazioni possono valere per gran parte delle realtà regionali osservate, sono un segnale abbastanza significativo in ordine alle politiche intraprese dalle

amministrazioni regionali nella gestione del personale, sebbene sia ancora prevalente la propensione al contenimento dei costi delle Regioni del Nord rispetto a quelle del Centro e del Sud.

6.3. La spesa per il servizio del debito

Nella seguente tabella [33/REG] vengono riportati i dati della spesa riconducibile alla gestione dei mutui, quale risulta dai bilanci e dai rendiconti regionali del periodo 1995-1999, con distinta considerazione della parte del debito a carico del bilancio dello Stato e della quota con oneri a carico della Regione.

I dati complessivi trovano più articolata rappresentazione negli Allegati statistici del Volume II ove per ciascuna Regione si procede alla disaggregazione tra spesa riferibile al rimborso della quota capitale dei mutui e spesa relativa alla corresponsione degli interessi.

Da precisare che i dati relativi alla quota di spesa a carico del bilancio dello Stato corrispondono alle assegnazioni statali operate a favore delle Regioni per far fronte ad oneri del servizio in questione, le quali trovano sistemazione nella parte entrata dei bilanci regionali.

TAB 33/REG

ONERI AL SERVIZIO DEI MUTUI (interessi e quote capitale)

ANNI 1995 - 1999

(in milioni)

REGIONI		1995			1996			1997			1998			1999		
		Stanz. fin.le	*Impegni*	*Pag. cassa*	*Stanz. fin.le*	*Impegni*	*Pag. cassa*	*Stanz. fin.le*	*Impegni*	*Pag. cassa*	*Stanz. fin.le*	*Impegni*	*Pag. cassa*	*Stanz. fin.le*	*Impegni*	*Pag. cassa*
PIEMONTE (N.B.)	*MUTUI a carico della REGIONE (*)*	*195.761*	*185.480*	*185.480*	*206.683*	*201.145*	*201.113*	*200.510*	*198.392*	*198.392*	*284.014*	*270.788*	*270.616*	*228.103*	*151.376*	*151.376*
	MUTUI a carico dello STATO (**)	*95.000*	*92.764*	*92.764*	*93.186*	*91.936*	*91.936*	*88.602*	*88.602*	*88.602*	*93.823*	*87.494*	*87.494*	*181.394*	*88.401*	*88.401*
	TOTALE ONERI MUTUI	**290.761**	**278.244**	**278.244**	**299.869**	**293.081**	**293.049**	**289.112**	**286.994**	**286.994**	**377.837**	**358.282**	**358.110**	**409.497**	**239.777**	**239.777**
LOMBARDIA	*MUTUI a carico della REGIONE (*)*	*40.499*	*1.946*	*1.946*	*43.000*	*7.245*	*6.348*	*70.916*	*18.705*	*18.705*	*118.461*	*53.943*	*53.943*	*145.646*	*91.797*	*54.647*
	MUTUI a carico dello STATO (**)	*285.000*	*276.483*	*276.483*	*285.000*	*274.974*	*274.974*	*285.000*	*268.905*	*268.905*	*290.000*	*266.885*	*266.885*	*273.000*	*264.851*	*161.640*
	TOTALE ONERI MUTUI	**325.499**	**278.429**	**278.429**	**328.000**	**282.219**	**281.322**	**355.916**	**287.610**	**287.610**	**408.461**	**320.828**	**320.828**	**418.646**	**356.648**	**216.287**
VENETO	*MUTUI a carico della REGIONE (*)*	*111.838*	*109.921*	*109.921*	*161.485*	*148.824*	*148.536*	*127.717*	*113.526*	*113.526*	*160.427*	*143.869*	*143.834*	*179.911*	*140.596*	*140.595*
	MUTUI a carico dello STATO (**)	*183.771*	*183.544*	*183.544*	*183.545*	*183.545*	*183.545*	*183.546*	*182.800*	*182.800*	*183.600*	*183.420*	*183.420*	*183.546*	*183.461*	*91.772*
	TOTALE ONERI MUTUI	**295.609**	**293.465**	**293.465**	**345.030**	**332.369**	**332.081**	**311.263**	**296.326**	**296.326**	**344.027**	**327.289**	**327.254**	**363.457**	**324.057**	**232.367**
LIGURIA	*MUTUI a carico della REGIONE (*)*	*63.911*	*55.724*	*55.723*	*72.030*	*58.494*	*58.494*	*77.850*	*57.420*	*57.420*	*52.776*	*49.126*	*49.126*	*132.771*	*62.712*	*62.712*
	MUTUI a carico dello STATO (**)	*73.701*	*72.780*	*70.752*	*69.825*	*68.621*	*70.652*	*61.639*	*61.639*	*59.058*	*73.938*	*65.131*	*65.131*	*65.302*	*53.481*	*53.481*
	TOTALE ONERI MUTUI	**137.612**	**128.504**	**126.475**	**141.855**	**127.115**	**129.146**	**139.489**	**119.059**	**116.478**	**126.714**	**114.257**	**114.257**	**198.073**	**116.193**	**116.193**
E. ROMAGNA	*MUTUI a carico della REGIONE (*)*	*203.872*	*147.348*	*147.358*	*231.305*	*143.829*	*143.829*	*249.755*	*154.040*	*154.040*	*328.530*	*208.630*	*208.630*	*293.187*	*207.056*	*207.056*
	MUTUI a carico dello STATO (**)	*225.517*	*225.517*	*225.517*	*223.518*	*223.518*	*223.518*	*231.025*	*224.426*	*224.426*	*260.111*	*231.334*	*231.334*	*276.780*	*257.953*	*141.985*
	TOTALE ONERI MUTUI	**429.389**	**372.865**	**372.875**	**454.823**	**367.347**	**367.347**	**480.780**	**378.466**	**378.466**	**588.641**	**439.964**	**439.964**	**569.967**	**465.009**	**349.041**

segue ==>

(N.B.) i mutui a carico della regione Piemonte del 1998 (q. capitale) sono al netto del cap. 30085 relativo all'estinzione anticipata di precedenti mutui a pareggio del bilancio

segue TAB 33/REG

REGIONI		1995			1996			1997			1998			1999		
		Stanz. fin.le	Impegni	Pag. cassa	Stanz. fin.le	Impegni	Pag. cassa	Stanz. fin.le	Impegni	Pag. cassa	Stanz. fin.le	Impegni	Pag. cassa	Stanz. fin.le	Impegni	Pag. cassa
TOSCANA	MUTUI a carico della REGIONE (*)	221.000	196.084	198.028	141.250	197.210	197.193	252.352	207.178	207.178	273.383	184.708	184.708	200.982	176.990	176.990
	MUTUI a carico dello STATO (**)	206.000	161.387	161.387	180.000	156.172	156.172	174.719	147.023	147.023	154.250	145.408	145.408	182.689	150.251	150.251
	TOTALE ONERI MUTUI	427.000	357.471	359.415	321.250	353.382	353.365	427.071	354.201	354.201	427.633	330.116	330.116	383.671	327.241	327.241
UMBRIA	MUTUI a carico della REGIONE (*)	33.641	32.544	32.127	36.417	33.872	19.598	63.384	61.704	45.249	45.000	42.048	42.048	88.522	44.881	44.881
	MUTUI a carico dello STATO (**)	32.662	32.662	32.661	32.109	32.109	32.109	40.386	40.386	40.387	40.006	39.936	39.936	90.902	90.902	90.902
	TOTALE ONERI MUTUI	66.303	65.206	64.788	68.526	65.981	51.707	103.770	102.090	85.636	85.006	81.984	81.984	179.424	135.783	135.783
MARCHE	MUTUI a carico della REGIONE (*)	97	97	97	37.601	26.019	26.019	50.429	28.019	28.038	73.296	55.229	55.166	100.873	97.581	97.581
	MUTUI a carico dello STATO (**)	77.253	77.253	77.253	75.323	75.323	75.323	67.822	67.822	67.560	65.240	65.240	65.110	98.735	80.285	80.285
	TOTALE ONERI MUTUI	77.350	77.350	77.350	112.924	101.342	101.342	118.251	95.841	95.598	138.536	120.469	120.276	199.608	177.866	177.866
LAZIO	MUTUI a carico della REGIONE (*)	237.245	61.276	101.510	346.009	185.258	254.695	398.687	215.058	214.412	467.346	245.352	245.150	509.418	236.157	238.804
	MUTUI a carico dello STATO (**)	364.593	364.593	247.855	237.224	232.298	349.036	569.700	262.021	262.021	257.500	254.637	254.637	330.272	253.549	253.549
	TOTALE ONERI MUTUI	601.838	425.869	349.365	583.233	417.556	603.731	968.387	477.079	476.433	724.846	499.989	499.787	839.690	489.706	492.353
ABRUZZO	MUTUI a carico della REGIONE (*)	48.850	27.315	27.315	97.700	48.595	49.590	110.718	47.480	47.462	93.500	22.797	22.783	74.400	22.918	22.423
	MUTUI a carico dello STATO (**)	76.559	94.302	94.302	137.917	129.696	129.696	126.487	126.487	126.487	39.000	30.835	30.803	39.000	29.455	29.455
	TOTALE ONERI MUTUI	125.409	121.617	121.617	235.617	178.291	179.286	237.205	173.967	173.949	132.500	53.632	53.586	113.400	52.373	51.878

segue ==>

segue TAB 33/REG

REGIONI		1995			1996			1997			1998			1999		
		Stanz. fin.le	Impegni	Pag. cassa	Stanz. fin.le	Impegni	Pag. cassa	Stanz. fin.le	Impegni	Pag. cassa	Stanz. fin.le	Impegni	Pag. cassa	Stanz. fin.le	Impegni	Pag. cassa
MOLISE	MUTUI a carico della REGIONE (*)	15.522	15.522	15.522	14.988	14.988	14.988	21.388	21.388	21.388	23.940	23.536	23.536	24.942	24.486	24.486
	MUTUI a carico dello STATO (**)	10.686	10.680	10.680	6.834	6.834	6.834	6.834	6.834	6.834	6.834	6.834	6.834	6.834	6.834	6.834
	TOTALE ONERI MUTUI	26.208	26.202	26.202	21.822	21.822	21.822	28.222	28.222	28.222	30.774	30.370	30.370	31.776	31.320	31.320
CAMPANIA	MUTUI a carico della REGIONE (*)	14.778	14.174	14.174	93.779	69.853	69.853	77.779	76.290	76.290	128.800	67.496	67.496	127.607	94.139	94.139
	MUTUI a carico dello STATO (**)	156.910	156.910	156.910	213.239	213.239	213.239	194.346	194.346	194.346	212.915	212.915	212.915	224.521	212.467	212.467
	TOTALE ONERI MUTUI	171.688	171.084	171.084	307.018	283.092	283.092	272.125	270.636	270.636	341.715	280.411	280.411	352.128	306.606	306.606
PUGLIA	MUTUI a carico della REGIONE (*)	263.057	263.057	263.057	355.418	355.518	405.564	355.418	355.518	405.564	595.539	372.458	372.625	498.786	483.383	483.383
	MUTUI a carico dello STATO (**)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	163.000	158.467	158.467	157.000	154.541	154.541
	TOTALE ONERI MUTUI	263.057	263.057	263.057	355.418	355.518	405.564	355.418	355.518	405.564	758.539	530.925	531.092	655.786	637.924	637.924
BASILICATA	MUTUI a carico della REGIONE (*)	30.300	30.188	29.975	33.960	32.264	37.612	30.800	29.530	29.530	29.300	28.572	14.467	30.275	29.864	43.967
	MUTUI a carico dello STATO (**)	10.301	10.299	5.167	10.370	9.470	14.603	9.050	7.714	7.714	32.611	13.673	10.393	6.446	5.834	9.114
	TOTALE ONERI MUTUI	40.601	40.487	35.142	44.330	41.734	52.215	39.850	37.244	37.244	61.911	42.245	24.860	36.721	35.698	53.081
CALABRIA	MUTUI a carico della REGIONE (*)	26.281	26.281	26.281	45.939	45.939	45.939	61.311	60.369	60.369	144.485	144.485	144.485	48.412	45.906	45.074
	MUTUI a carico dello STATO (**)	76.559	94.302	94.302	137.917	129.696	129.696	126.487	126.487	126.487	122.238	113.765	113.765	123.668	107.748	107.485
	TOTALE ONERI MUTUI	102.840	120.583	120.583	183.856	175.635	175.635	187.798	186.856	186.856	266.723	258.250	258.250	172.080	153.654	152.559
TOTALE ITALIA	MUTUI a carico della REGIONE (*)	1.586.652	1.166.957	1.208.514	1.917.564	1.569.053	1.679.371	2.149.014	1.644.617	1.677.563	2.818.797	1.913.017	1.898.613	2.683.835	1.909.442	1.808.114
	MUTUI a carico dello STATO (**)	1.874.572	1.853.476	1.729.577	1.886.007	1.827.437	1.951.333	2.165.643	1.805.492	1.802.650	1.995.066	1.875.974	1.872.532	2.240.089	1.940.013	1.632.162
	TOTALE ONERI MUTUI	3.391.164	3.020.433	2.938.091	3.803.571	3.396.484	3.630.704	4.314.657	3.450.109	3.480.213	4.813.863	3.789.011	3.771.145	4.923.924	3.849.455	3.520.276

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

Nel quinquennio preso in considerazione, il costo complessivo del debito subisce una progressiva evoluzione che può essere rilevata specialmente con riferimento al totale degli impegni, i quali passano dai 3.020 miliardi del 1995 ai 3.850 miliardi del 1999 [+ 27,5%]. Anche in termini di pagamenti di cassa si registra sostanzialmente la stessa tendenza espansiva [2.938 miliardi nel 1995 contro i 3.520 del 1999], salvo considerare la sia pur lieve flessione delle erogazioni effettuate nell'ultimo anno.

Distinte considerazioni possono essere svolte con riguardo ai mutui con oneri gravanti sullo Stato e quelli la cui spesa è a carico delle Regioni.

Gli oneri relativi ai primi, comprensivi delle quote rimborsate in conto capitale e degli interessi corrisposti, risultano a partire dall'anno 1996 in costante calo, specialmente in termini di pagamenti di cassa. Segna, al contrario, un costante sviluppo la spesa a carico delle Regioni che, in termini sia di impegni che di pagamenti, si attesta nel 1999 su livelli superiori rispetto a quelli del 1995.

Mutano di conseguenza le percentuali di ripartizione del costo complessivo del debito tra Stato e Regione.

E così, mentre fino al 1997 era lo Stato che sopportava in misura prevalente il peso degli oneri per il servizio dei mutui, a partire dal 1998 il progressivo aggravarsi della esposizione finanziaria delle Regioni determina una situazione inversa. Si osserva, infatti, che nel 1999 le Regioni partecipano in termini di pagamenti per il 53,6% al sostenimento del costo complessivo del debito mentre nel 1995 vi partecipavano solo per il 41,1%.

Il confronto tra le varie Regioni consente anzitutto di individuare in Marche, Basilicata e Umbria i casi in cui risulta maggiore in termini percentuali la crescita del

costo totale del debito, peraltro connessa, specialmente per le prime due, al forte incremento degli oneri a carico regionale.

Nelle situazioni di Basilicata, Molise, Puglia e Piemonte, inoltre, si rinvengono le più alte percentuali di partecipazione della Regione al sostegno del costo totale iscritto nel proprio bilancio [rispettivamente 82,8%, 78,2%, 75,8% e 63,1%]. All'estremo opposto si collocano invece la Lombardia e l'Umbria con oneri a proprio carico nell'ordine del 25,2% e del 33,1% del rispettivo totale regionale.

6.4. La copertura dei residui perenti

In conformità alle disposizioni della legge 335 del 1976, ora modificata con il d.lgs.76/2000 di riforma della disciplina contabile regionale, i residui passivi, al termine di ogni esercizio finanziario, sono sottoposti ad attento scrutinio per l'eliminazione dalle scritture contabili delle somme non reclamate dai creditori da oltre due o sette anni [art. 21, d.lgs. 76/2000; per la legge n. 335/76, ex art. 20: uno o due], successivi a quello in cui l'impegno si è perfezionato, secondo che si tratti di spese correnti o spese in conto capitale. Seppure cancellati dal bilancio, permane tuttavia l'esistenza del debito, del resto puntualmente registrato nel conto patrimoniale; al cui pagamento, la Regione è esposta allorché le rispettive obbligazioni esigano adempimento.

Si presenta pertanto la necessità di assicurare in bilancio la copertura necessaria all'assolvimento di quelle obbligazioni le quali, seppure correttamente eliminate dalla rappresentazione contabile, ugualmente pesano nei rapporti con i creditori.

Tale esigenza tanto più ricorre ove i residui perenti scaturiscano da voci di spesa con vincolo di destinazione, posto che l'eventuale esiguità del relativo stanziamento

potrebbe ostacolare interventi ritenuti necessari e perciò specialmente assistiti dai trasferimenti vincolati.

Nella seguente tabella viene dato conto dell'ammontare delle perenzioni rinvenienti dalle gestioni degli anni 1994-1999 delle Regioni a statuto ordinario e se ne evidenzia il confronto con la copertura garantita dalle definitive autorizzazioni di spesa stanziate nei pertinenti capitoli dei bilanci dell'anno successivo.

TAB 34/REG

CONSISTENZA TOTALE DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI E GRADO DI COPERTURA
ANNI 1994 - 1999

(in milioni)

PIEMONTE

ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
1994	189.683	1995	35.595	18,77
1995	191.805	1996	27.095	14,13
1996	426.868	1997	30.899	7,24
1997	279.097	1998	51.150	18,33
1998	384.237	1999	28.220	7,34
1999	513.968	2000	62.000	12,06

LOMBARDIA

ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
1994	1.631.781	1995	709.666	43,49
1995	1.807.428	1996	497.098	27,50
1996	1.813.835	1997	511.413	28,20
1997	2.156.731	1998	716.100	33,20
1998	2.792.900	1999	1.227.200	43,94
1999	3.026.765	2000	1.939.100	64,07

VENETO

ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
1994	1.758.152	1995	600.000	34,13
1995	1.657.963	1996	699.000	42,16
1996	1.621.000	1997	450.000	27,76
1997	1.754.176	1998	450.000	25,65
1998	1.986.641	1999	450.000	22,65
1999	1.783.000	2000	500.000	28,04

LIGURIA

ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
1994	452.089	1995	210.000	46,45
1995	516.400	1996	250.000	48,41
1996	524.290	1997	240.000	45,78
1997	823.524	1998	520.000	63,14
1998	1.006.858	1999	700.000	69,52
1999	825.379	2000	750.000	90,87

EMILIA ROMAGNA

ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
1994	458.342	1995	306.585	66,89
1995	485.051	1996	339.267	69,94
1996	502.783	1997	363.088	72,22
1997	772.646	1998	588.890	76,22
1998	526.365	1999	394.848	75,01
1999	616.718	2000	435.063	70,54

TOSCANA

ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
1994	279.833	1995	279.833	100,00
1995	411.595	1996	411.595	100,00
1996	375.703	1997	375.703	100,00
1997	368.091	1998	368.091	100,00
1998	921.917	1999	921.917	100,00
1999	364.037	2000	364.037	100,00

UMBRIA

ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
1994	11.636	1995	2.201	18,92
1995	11.634	1996	2.371	20,38
1996	12.721	1997	2.544	20,00
1997	13.837	1998	3.158	22,82
1998	16.966	1999	2.340	13,79
1999	18.478	2000	2.132	11,54

MARCHE

ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
1994	246.870	1995	249.468	101,05
1995	261.988	1996	261.988	100,00
1996	315.888	1997	268.888	85,12
1997	384.648	1998	261.879	68,08
1998	287.122	1999	186.881	65,09
1999	429.556	2000	312.443	72,74

segue ==>

segue TAB 34/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
1994	1.853.998	1995	404.544	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	1.758.533	1997	334.992	19,05	1996	960.608	1997	743.376	77,39
1997	1.611.546	1998	202.005	12,53	1997	1.724.312	1998	1.372.000	79,57
1998	1.538.293	1999	185.747	12,07	1998	2.045.882	1999	1.520.914	74,34
1999	1.489.748	2000	99.969	6,71	1999	2.054.747	2000	2.021.503	98,38
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
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	2.581.000	1998	400.000	15,50
1998	445.325	1999	445.220	99,98	1998	2.581.000	1999	400.000	15,50
1999	445.291	2000	445.291	100,00	1999	2.581.000	2000	400.000	15,50
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
1994	1.000.000	1995	37.500	3,75	1994	567.372	1995	303.077	53,42
1995	501.000	1996	43.522	8,69	1995	565.372	1996	254.496	45,01
1996	552.000	1997	39.706	7,19	1996	694.554	1997	377.367	54,33
1997	312.000	1998	9.887	3,17	1997	700.289	1998	407.644	58,21
1998	237.918	1999	12.000	5,04	1998	683.377	1999	391.309	57,26
1999	230.531	2000	11.800	5,12	1999	636.519	2000	337.258	52,98
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
1994	1.719.149	1995	1.719.149	100,00	1994	14.544.713	1995	6.771.138	46,55
1995	1.768.636	1996	1.768.636	100,00	1995	14.758.439	1996	6.868.870	46,54
1996	1.725.862	1997	1.725.862	100,00	1996	14.502.685	1997	6.503.344	44,84
1997	1.493.905	1998	1.493.905	100,00	1997	15.422.724	1998	7.291.377	47,28
1998	1.472.096	1999	1.472.096	100,00	1998	16.926.897	1999	8.338.692	49,26
1999	1.541.900	2000	1.541.900	100,00	1999	16.557.637	2000	9.222.496	55,70

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

(*) Gli importi dei residui perenti relativi all'Abruzzo sono comprensivi, sia dei residui perenti propri, sia dei residui perenti vincolati e, per l'impossibilità di distinguerli, anche dell'economie vincolate

(**) Per la Campania in mancanza di dati per il '98 e per il '99 sono riportati i dati '97 per esigenze di totali complessivi

I residui perenti delle Regioni a statuto ordinario ammontano complessivamente al termine dell'esercizio 1999 a 16.558 miliardi e appaiono in lieve flessione rispetto alla consistenza finale del 1998 [-2,2%].

Quanto al margine di copertura necessario per far fronte alle richieste dei creditori, è opportuno rammentare l'avviso già espresso da questa Corte sin dal 1996 [Sez. Riunite, Delib. 1/1996], secondo cui costituisce un criterio prudenziale di garanzia per l'equilibrio di bilancio, uno stanziamento compensativo idoneo ad offrire una copertura percentuale almeno del 70% [pari, per il 1999, a 11.590 miliardi a livello nazionale].

Sotto tale profilo, la suesposta tabella mostra che gli stanziamenti complessivamente apposti nei bilanci delle Regioni a statuto ordinario a copertura delle perenzioni totali al termine dell'anno 1999 ammontano a 9.222 miliardi cui corrisponde un grado ancora insufficiente di copertura.

Premesso che la percentuale di copertura nell'ultimo anno considerato è quella più elevata del periodo osservato, va anche rilevato come sussistano delle differenze nelle situazioni delle varie Regioni, laddove un soddisfacente grado di copertura dei propri residui perenti è stato raggiunto da Toscana, Molise e Calabria [100%], oltre che da Liguria [91%], Marche [73%] ed Emilia Romagna [71%] mentre, al contrario, si rivelano inadeguate le appostazioni in bilancio relative in special modo al Piemonte [12,1%], Umbria [11,5%], Lazio [6,7%] e Puglia [5,1%].

7. L'avanzo di amministrazione dell'esercizio 1999 nel confronto con i risultati delle precedenti gestioni

Per ciascuna Regione a statuto ordinario si è provveduto a determinare i risultati di amministrazione degli anni 1995-1999 derivanti dai rendiconti trasmessi. I dati sono sinteticamente esposti nella seguente tabella mentre per la dimostrazione analitica della situazione di amministrazione di ciascuna Regione si rinvia al Volume II degli Allegati.

Da segnalare peraltro il caso della Regione Campania la quale non è stata in grado di adempiere alle richieste di questa Corte per l'anno 1999, adducendo che né il rendiconto di quell'anno né quello relativo al 1998 sono stati definitivamente approvati 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.

Precisazione preliminare è sul modo di ricomposizione delle risultanze contabili ai fini della definizione delle situazioni di amministrazione. Il riferimento è per il diverso modo di operare tra le varie Regioni, peraltro già segnalato in precedenza riguardo al computo del fondo di cassa secondo che le Regioni riportino o no a residuo attivo gli importi delle rispettive giacenze di cassa, nel primo caso e non nel secondo,

entrando nel computo esclusivamente le disponibilità esistenti presso il proprio tesoriere.

Va subito osservato che i rendiconti di tutte le Regioni a statuto ordinario espongono una situazione di avanzo di amministrazione.

Ciò posto, è tuttavia necessario sottoporre il risultato finanziario che emerge dal rendiconto ad una ulteriore e attenta valutazione allo scopo di determinare se ad esso corrisponda effettivamente un accresciuto margine di risorse utilizzabile a copertura di ulteriori decisioni di spesa oltre a quelle già vincolate nella destinazione.

Si consideri al riguardo che - sulla base dei principi contabili rinvenienti dalla legislazione nazionale [art. 21, legge 335 del 1976; ora art. 22 d.lgs 76/2000] – le economie realizzate su autorizzazioni di spesa finanziate con entrate a destinazione vincolata devono essere riproposte nell'esercizio successivo mediante reiscrizione nel corrispondente bilancio di previsione e per tale ammontare quindi prosciugano l'avanzo di amministrazione.

Parimenti, 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. I residui perenti, infatti, 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% di tale importo complessivo [v. paragrafo precedente].

Tenuto conto di queste considerazioni, nella seguente tabella i dati relativi alla situazione contabile di avanzo di amministrazione degli anni 1995-1999 vengono posti in relazione con quelli delle economie vincolate e 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.

TAB 35/REG

SITUAZIONE DI AMMINISTRAZIONE - ECONOMIE VINCOLATE - RESIDUI PERENTI
1995 - 1999
(in miliardi)

REGIONI		1995	1996	1997	1998	1999
PIEMONTE	Risult. amministrazione	1.877	1.377	1.529	1.231	1.659
	Economie vincolate	2.045	1.409	1.790	1.942	0
	Res. perenti complessivi	192	426	279	384	514
LOMBARDIA	Risult. amministrazione	5.765	5.033	4.712	4.319	4.965
	Economie vincolate	5.162	5.615	5.224	4.963	5.919
	Res. perenti complessivi	1.807	1.813	2.157	2.793	3.027
VENETO	Risult. amministrazione	1.483	1.917	2.262	2.297	2.479
	Economie vincolate	813	1.326	1.705	1.628	1.832
	Res. perenti complessivi	1.657	1.621	1.754	1.987	1.783
LIGURIA	Risult. amministrazione	464	436	694	791	576
	Economie vincolate	157	203	165	101	125
	Res. perenti complessivi	516	524	824	1.007	825
EMILIA ROMAGNA	Risult. amministrazione	932	1.157	1.258	1.483	1.772
	Economie vincolate	677	872	610	1.035	1.255
	Res. perenti complessivi	485	502	773	526	617
TOSCANA	Risult. amministrazione	957	862	1.057	2.034	1.507
	Economie vincolate	545	487	689	1.114	733
	Res. perenti complessivi	411	376	368	921	364
UMBRIA	Risult. amministrazione	444	407	653	2.056	877
	Economie vincolate	566	579	751	2.144	801
	Res. perenti complessivi	33	22	27	17	59
MARCHE	Risult. amministrazione	851	1.319	686	774	913
	Economie vincolate	977	1.041	517	691	167
	Res. perenti complessivi	262	316	385	287	430
LAZIO	Risult. amministrazione	-121	417	439	1.136	2.492
	Economie vincolate	1.885	2.344	2.331	2.824	2.931
	Res. perenti complessivi	2.015	1.758	1.611	1.538	1.490
ABRUZZO	Risult. amministrazione	1.083	766	1.412	1.662	1.393
	Economie vincolate	941	807	1.507 (1)	1.760	1.734
	Res. perenti complessivi	645	154	320	381	321
MOLISE	Risult. amministrazione	436	452	483	491	524
	Economie vincolate	61	9	16	38	69
	Res. perenti complessivi	398	440	447	445	445
CAMPANIA (*)	Risult. amministrazione	6.527	7.239	7.851	7.851	6.890
	Economie vincolate	3.110	3.142	4.084	4.084	3.186
	Res. perenti complessivi	2.580	2.777	2.581	2.581	2.581
PUGLIA	Risult. amministrazione	-131	-215	-183	199	735
	Economie vincolate	1.314	1.381	(**)	(**)	(**)
	Res. perenti complessivi	501	552	312	238	437
	Debiti in attesa di sistemazione contabile (***)	313	462	470	452	464
BASILICATA	Risult. amministrazione	603	710	745	761	743
	Economie vincolate	598	705	727	744	359
	Res. perenti complessivi	565	694	706	683	636
CALABRIA	Risult. amministrazione	4.676	4.529	5.276	5.400	5.119
	Economie vincolate	3.030	2.804	3.563	3.415	4.818
	Res. perenti complessivi	1.769	1.725	1.494	1.472	1.542

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

(1) la cifra è comprensiva anche dei residui perenti vincolati che la Regione reiscrive in competenza

(*) per la Regione Campania i dati relativi al 1999 sono quelli provvisori riportati nel bilancio di previsione per l'esercizio 2000

(**) la Regione Puglia non procede più alla reiscrizione di economie a destinazione vincolata, ma mantiene le partite in bilancio quali residui di stanziamento (art. 9 L.R. 22/97)

I suesposti dati consentono di riscontrare per la maggior parte delle Regioni la situazione tipica in cui il risultato finanziario positivo scaturente dai conti consuntivi resta interamente assorbito dall'esigenza di assicurare copertura all'elevato importo dei residui perenti e di procedere alle necessarie reiscrizioni delle economie vincolate.

Tale situazione costituisce un tratto comune di tutti gli esercizi considerati. Relativamente al 1999, migliore è l'esito registrato in Piemonte, Toscana, Umbria e Marche ove l'avanzo di amministrazione non è completamente prosciugato da perenzioni e reiscrizioni e, seppur in diversa misura, può offrire un margine di copertura per ulteriori decisioni di spesa oltre a quelle già vincolate nella destinazione.

Quanto al Lazio merita segnalazione la corretta procedura applicata per la determinazione del risultato finanziario, il quale viene indicato al netto dei fondi presso la Tesoreria regionale [oltre 122 miliardi] sottoposti a sequestro da parte dell'Autorità Giudiziaria in relazioni a crediti vantati nei confronti dell'Ente.

Non così per la Puglia. Il relativo rendiconto evidenzia un avanzo di amministrazione di 735 miliardi il quale, tuttavia, come emerge dalla legge di approvazione, è stato determinato senza tenere conto della somma di circa 464 miliardi non parificata dalla Ragioneria regionale perché corrispondente a pagamenti eseguiti in anticipazione dal Tesoriere per esecuzioni giudiziarie, imposte e contributi obbligatori e altre carte contabili in genere non regolarizzate entro il 31 dicembre 1999.

Ancora per la Regione Puglia va osservato che la mancata indicazione nella tabella del dato corrispondente alle economie vincolate si collega alla particolare disciplina contabile introdotta con la legge regionale 22/'97 [art. 9], secondo la quale le entrate vincolate non utilizzate danno luogo alla formazione e contabilizzazione di

residui di stanziamento anziché di economie da riscrivere. Da dire a riguardo che l'importo dei residui di stanziamento al termine del 1999 è pari a 1.724 miliardi. Vanno altresì evidenziati gli importi elevati di carte contabili che di altrettanto pesano sul risultato di esercizio per la Campania, le cui risultanze finanziarie relative al 1999 sono state estrapolate dal bilancio di previsione per l'esercizio 2000, stante l'attuale indisponibilità del rendiconto non ancora regolarmente approvato; altrettanto vale per l'anno 1998. Conseguenza importante di tale situazione è che il risultato di amministrazione indicato deve considerarsi alla stregua di una stima, tant'è vero che la stessa legge di approvazione del bilancio stabilisce all'art. 2 che l'utilizzo dei capitoli di spesa finanziati con il saldo finanziario positivo dell'esercizio precedente resta subordinato alla verifica dell'effettiva esistenza delle predette disponibilità sulla base delle risultanze definitive al 31/12/1999.

L'avanzo di amministrazione riportato nel bilancio 2000 della Campania è di 6.890 miliardi, comprensivi dei 1.913 miliardi della giacenza di cassa. Esso deriva per 800 miliardi dalla perenzione amministrativa di residui passivi e per ben 3.186 miliardi da economie vincolate [232% delle riscossioni del Titolo II], di cui 2.972 miliardi riguardano assegnazioni statali vincolate non impegnate e 214 miliardi si riferiscono a finanziamenti comunitari non utilizzati.

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: Basilicata [3,4%], Liguria [3,5%], Marche [5,5%], Toscana [11,4%], Molise [17,1%], Veneto [26,8%] e, infine, Piemonte che non riporta economie

su assegnazioni vincolate e mostra quindi piena realizzazione degli obiettivi programmati.

In tutti i casi in cui tale rapporto raggiunge o supera il 30% si profila una situazione posta 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 recenti manovre, trova altresì limite ancor più stretto e esigenza di congruente prudenza nel tetto massimo di indebitamento stabilito dalla legge 335 del '76 [confermata dal d.lgs. 76/2000].

PAGINA BIANCA

PARTE III^

LA SANITA'

1. Concorrenza amministrata e appropriatezza dell' offerta sanitaria nel quadro del recente riordino del Ssn

2. Le disposizioni relative al settore sanitario nella finanziaria 2001 e negli accordi Governo-Regioni

2.1. Il "nuovo" patto di stabilità interno in sanità nell'accordo Governo-Regioni del 3 agosto 2000 e nella attuazione della finanziaria 2001

2.2. Nuove regole per il ripiano dei disavanzi pregressi in sanità

2.3. Rideterminazione dei fabbisogni sanitari per gli anni 2000 e 2001. L'accordo integrativo del marzo 2001

2.4. La trasparenza delle decisioni di spesa sulla base di regole condivise

2.5. Il "tavolo di monitoraggio" per l'accertamento delle responsabilità di spesa e per la definizione dei livelli essenziali di assistenza

2.6. Ulteriori disposizioni recate dalla finanziaria 2001

3. Le gestioni liquidatorie e i provvedimenti di ripiano dei disavanzi pregressi

4. I disavanzi delle "nuove gestioni" e le ulteriori esigenze di ripiano. Anni 1995 – 1997

5. Entrate, uscite e disavanzi relativi agli anni 1998 e 1999

6. Prime valutazioni sui risultati dell'anno 2000 e indicazioni sul fabbisogno 2001

7. Il ripiano dei disavanzi sino all'anno 1999 e il residuo debito a carico delle Regioni

8. La spesa sanitaria di parte corrente negli anni 1995-1999. Analisi per categorie economiche

8.1. Il costo del personale e la sua gestione

8.2. La spesa farmaceutica
8.3. La spesa per beni e servizi
8.4. L' ospedaliera convenzionata

9. Analisi per livelli assistenziali

10. L'assistenza ospedaliera

11. Principali indicatori della gestione ospedaliera
11.1. Indicatori di attività
11.2. Indicatori di domanda e indicatori di offerta
11.3. Indicatori di complessità e appropriatezza
11.4. Conclusive valutazioni sulla base degli indicatori

12. Le politiche di investimento in sanità
12.1. L'attuazione della seconda fase del programma di investimenti ex art. 20, legge 67/1988
12.2. Le specifiche linee di finanziamento
12.3. I programmi a valenza socio-sanitaria

1. Concorrenza amministrata e appropriatezza dell'offerta sanitaria nel quadro del recente riordino del Ssn

Il sistema di finanziamento del Servizio sanitario nazionale [SSN] sin dalla sua introduzione è stato influenzato dalla particolare impostazione che ha caratterizzato i rapporti finanziari tra Governo centrale e Governi regionali. Elemento fondamentale di questo rapporto è stato ed è tuttora la frammentazione e l'incerta distinzione di ruoli e responsabilità con riguardo sia al versante della spesa, sia a quello dell'entrata.

Da dire a riguardo che la spesa per l'assistenza sanitaria in Italia, anche dopo la riforma del 1992 [legge 502], ha continuato a registrare una evoluzione non in linea con gli obiettivi e con i vincoli annualmente fissati; i disavanzi gestionali degli anni 1995-2000 – e peggiore è la prospettiva per il 2001 – misurano uno squilibrio a fronte del quale l'urgenza è per una riflessione più decisamente mirata sui livelli di assistenza; in altri termini su una più chiara definizione di "quanto" e "cosa" il servizio pubblico possa garantire in nome di una efficacia - appropriatezza valevole a definire ambiti ma anche limiti di tutela. Solo a queste condizioni modelli organizzativi anche evoluti dell'assistenza sanitaria potrebbero esprimere ragionevoli potenzialità virtuose cui collegare un generale miglioramento di funzionalità.

Attualmente il sistema sanitario è interessato da una fase di revisione istituzionale e legislativa i cui momenti significativi vanno posti in relazione sia con la disciplina prevista dal d.lgs. 19 giugno1999 n. 229 di attuazione alla delega recata dalla legge 30 novembre 1998 n. 419 in tema di razionalizzazione del servizio sanitario nazionale,sia con il nuovo sistema di finanziamento regionale introdotto con il decreto delegato 18

febbraio 2000 n. 56, che ha dato attuazione all'art. 10 della legge 13 maggio 1999 n. 133 [collegato esterno alla finanziaria '99].

Si tratta di due linee evolutive diverse ma intimamente legate: organizzativa, la prima; allocativa delle risorse, l'altra. Per entrambe le quali restano tuttavia irrisolte questioni delicate sintetizzabili, da un lato, nel rapporto pubblico-privato e dei limiti accordabili ad un sistema di concorrenza amministrata e di quasi-mercato, dall'altro, nella tutela da riconoscere al valore dell'uniformità pur in presenza di diverse condizioni territoriali quanto a domanda e offerta sanitaria.

Riguardo al primo aspetto, la centralità del nuovo disegno organizzativo – inizialmente definito con il d. lgs. 502 del 1992, ma poi precisato tramite integrazioni e modificazioni [leggi 724 del 1994 e 549 del 1995] e pertinenti indirizzi ministeriali [c.d. "linee guida"] – ha sostanzialmente finito per convergere intorno a due essenziali momenti strategici: la tariffazione delle prestazioni e i piani annuali preventivi da negoziare con ospedali e presidi. Concorrenza si, ma programmazione di volumi e tipologie di assistenza predeterminati, perciò valevoli a definire il livello di spesa erogabile da parte delle *asl*-acquirenti[1].

Nel rapporto fra produttori e nella stessa competizione pubblico-privato, è l'accreditamento a fungere da spartiacque fra prestazioni erogabili e non, a carico del SSN [v. DPR 14.1.1997][2]. L'art. 8-*quater* del d.lgs. 229 del 1999, nel riprendere in

[1] Indicazione specifica a favore della concorrenza è nell'art. 6 della legge 23.12.1994 n. 724 che cancellando l'inciso dell'art. 8, comma 5, del d.lgs. 502 del 1992 - a norma del quale le strutture sanitarie private assumevano un ruolo di "integrazione al servizio pubblico"- ha determinato le condizioni necessarie affinché il ricorso alle due tipologie di strutture si svolgesse in modo concorrenziale.

[2] Sulle disposizioni del DPR 14.1.1997, con le quali si introducevano – dettandone i criteri generali – requisiti per l'accreditamento di strutture erogatrici di prestazioni sanitarie, è intervenuta pronuncia del Tar Lazio 2897/1998 che, sul ricorso di alcune strutture private accreditate, ha riconosciuto un travalicamento da parte del DPR rispetto alle attribuzioni conferite con il d.lgs. 502 del 1992. Tali requisiti sono stati poi ripresi dall'art. 8-*quater* del d.lgs. 229 del 1999.

parte quanto previsto dall'art. 2 del DPR del '97,stabilisce che l'accreditamento istituzionale viene rilasciato dalla Regione alle strutture autorizzate, pubbliche o private, nonché ai professionisti che ne facciano richiesta a condizione che siano soddisfatti "requisiti ulteriori di qualità" da individuare sulla base di un atto di indirizzo e coordinamento del Governo, peraltro ancora da emanare.

Resta poi il ruolo incisivo affidato agli accordi contrattuali fra *asl* e fornitori, valevoli a definire volumi di attività e finanziamento delle unità produttive di prestazioni sanitarie, ove la modulazione delle tariffe, con riguardo al superamento dei limiti, dovrebbe servire a comporre la contraddizione fra risposta al bisogno salute e limite di finanziabilità [v. ora comma 3, art 88, finanziaria 2001].A parte la diversa terminologia adoperata [*accordo* con le strutture pubbliche, *contratto* con le strutture private] l'idea di favorire una concorrenza negoziale, riservando alle aziende sanitarie locali [*asl*] il ruolo di acquirente di prestazioni per conto degli assistiti, viene peraltro contraddetta dalle regole che presiedono alla scelta del fornitore, con riguardo alle quali, mentre non decisiva è la valutazione comparativa costi-qualità, manca poi la previsione di procedure di assegnazione basate su principi idonei a garantire un grado accettabile di concorrenza fra fornitori. La quale trarrebbe poi ulteriore spiazzamento da una eventuale esclusione dei presidi ospedalieri dal finanziamento a tariffa, a favore di una loro integrazione verticale con la *asl* e conseguente esclusione dal sistema concorrenziale.

Una prima considerazione è per notare come sin dai primi anni successivi alla riforma del '92, malgrado l'originaria ispirazione alla logica dei quasi - mercati, sempre più frequente sia stata l'introduzione di limiti e vincoli alle attività di *asl* e ospedali, per

nulla coerenti con un sistema concorrenziale che alle regole della competizione si dovrebbe principalmente affidare per trovarvi argine a inefficienze e sprechi.

L'incertezza sulla reale efficacia del sistema concorrenziale a realizzare un sostanziale contenimento del fabbisogno e un decisivo miglioramento della qualità ha influito su un complesso di disposizioni e linee normative spesso improntate da forte ambivalenza. Tant'è che insieme alla nuova linea rivolta alla promozione dell'efficienza, tramite incentivi riconducibili alla logica del mercato, ha continuato ad operare la più tradizionale strategia dell'imposizione di vincoli e sanzioni[3].

Tale stato di ambiguità e incertezza riscontrabile, a livello centrale, nelle iniziative del Governo e nella stessa evoluzione legislativa si è del resto comunicato alla legislazione delle Regioni a statuto ordinario e alle relative scelte organizzative per lo più caratterizzate da una modesta apertura al modello concorrenziale specie nella relazione pubblico-privato e poca incisività nell'ambito del settore pubblico, specie ospedaliero.

Il che schiude ad una considerazione di carattere più generale. In realtà le politiche sociali specie dopo la seconda metà degli anni '90 sono state decisamente influenzate dai programmi nazionali di riduzione del debito pubblico e dalle esigenze di risanamento finanziario imposto dai parametri di convergenza per l'ingresso nel '99 nell'area della moneta unica. Tale obiettivo ha riproposto l'esigenza di più stretto

[3] A riguardo vale ricordare quanto disposto con il collegato alla finanziaria '95, [legge 724/'94], il cui art. 6 ebbe a disporre un tetto massimo alla spesa per beni e servizi destinato ad operare per l'anno 1995 [con riduzione del 18%] e nei due successivi [con riduzioni del 16% e del 14%]; poi reiterato nella misura del 2,5% con il collegato alla finanziaria per il 1998 [legge 449/'97]. Quanto al 1999 la disciplina del patto di stabilità interno recata all'art. 28 della legge 448/'98 ha coinvolto nell'obbligo di riduzione del disavanzo anche le gestioni sanitarie, le quali – escluse dalla finanziaria per il 2001 dal patto di stabilità – sono tuttavia destinatarie di una disciplina intesa a responsabilizzare totalmente i bilanci regionali in caso di travalicamenti dai tetti.

controllo sui flussi di cassa per rafforzare il quale vincoli e sanzioni hanno fatto premio sull'incerto esito di meccanismi concorrenziali non ancora sufficientemente collaudati.

Non a caso, sia nel collegato alla finanziaria '99, sia nella delega per la razionalizzazione del servizio sanitario nazionale [legge 419/'98] e nello stesso d.lgs. attuativo 229/'99, l'attenzione per l'efficienza e l'efficacia dei servizi sanitari si traduce in modalità di controllo e sanzioni capaci di coinvolgere direttamente le Regioni sull'obiettivo di riduzione del disavanzo in sanità, ove forme alternative al ricovero ospedaliero, riduzione dei giorni di degenza e coinvolgimento delle responsabilità prescrittive dei medici sono altrettante misure valevoli a dar vita ad un sistema di razionalizzazione-compressione dell'offerta allo scopo di una immediata riduzione del fabbisogno generato dal settore sanitario. Una linea che, ancor più avvalorata dalle finanziarie 2000 e 2001 [v. a riguardo *infra,* parag. 2.], privilegia un modello organizzativo che, pur continuando a far centro sullo strumento dell'accreditamento, collega strettamente per tramite dei *requisiti ulteriori* la programmazione regionale a quella nazionale per poi stringere il finanziamento in una misura definita e vincolata mediante l'operatività di contratti [o accordi] negoziati sulla base di piani preventivi di attività ove sono fissati volume e tipologie di prestazioni, remunerate al costo standard di produzione o in base a tariffe predefinite.

Le scelte recentemente emerse a seguito della razionalizzazione del servizio sanitario nazionale e del Piano sanitario 1998-2000 hanno decisamente favorito un assetto fondato su una pianificazione-programmazione degli interventi, ove prevale una complessità organizzativa che ruota attorno al Piano sanitario nazionale [PSN] mentre la programmazione regionale è sostanzialmente stretta fra gli indirizzi di livello centrale

e i programmi attuativi locali. Non dissimile la logica cui sembra ispirarsi il Piano sanitario nazionale 2000-2003 di recente approvato dal Consiglio dei ministri, ove semmai la vera novità è sulla forte scommessa su tecnologie e risposte più mirate alla domanda sanitaria, in termini di adeguatezza e appropriatezza di cura.

Per altro verso va notato come, pur nel contesto di notevoli attribuzioni riservate alle Regioni, traspaia una linea che tende a mantenere decisa centralità al Governo tramite l'ampia dilatazione di poteri correlati alla funzione di indirizzo, coordinamento e perfino di controllo sostitutivo, mentre resta irrisolta la questione cruciale della definizione dei livelli essenziali di assistenza, la cui mancata soluzione ha sin qui espropriato il livello regionale di ogni margine di autonoma determinazione relativamente alle prestazioni di assistenza sanitaria da assicurare in relazione a diversità di bisogno e di domanda.

Tale aspetto, unitamente al cambiamento di rotta nel perseguimento di una efficiente e sana gestione in sanità, spiega l'affievolirsi, anche a livello di scelte regionali, di modelli strutturali orientati a logiche di competizione concorrenziale, specie in quelle realtà ove maggiore è risultato il peso pro-capite dei disavanzi annuali. La spinta forte all'aziendalizzazione, presente nei provvedimenti del 1992, in realtà si è presto attenuata, frenando un processo la cui complessità esigeva il deciso e perdurante appoggio del Governo centrale. Per altro verso, la lentezza da parte di Regioni e *asl* nel recepimento della logica di *budget* ha ulteriormente affievolito la fiducia nell'intrinseca capacità di buon funzionamento di quei *quasi-mercati* cui era stata affidata la scommessa di contribuire a risolvere le maggiori crucialità legate all'incontrollabile evoluzione della spesa in sanità.

2. Le disposizioni relative al settore sanitario nella finanziaria 2001 e negli accordi Governo-Regioni

2.1. Il "nuovo" patto di stabilità interno in sanità nell'accordo Governo-Regioni del 3 agosto 2000 e nella attuazione della finanziaria 2001

L'art. 83 della legge 23 dicembre 2000 n. 338 prevede importanti novità nella disciplina del patto di stabilità interno; il quale - va ricordato – è stato introdotto con l'intento di assicurare minore dinamicità all'evoluzione della spesa corrente di Regioni e enti locali, chiamati a concorrere al perseguimento degli obiettivi di convergenza e di stabilità derivanti dalla appartenenza dell'Italia alla UE.

Tale impegno si è tradotto - in base all'art. 28 della legge 448/'98 e 30 della legge 488/'99 - nell'obbligo per gli enti decentrati di programmare i propri bilanci in modo da realizzare nel 1999 e nel 2000 una riduzione del finanziamento in disavanzo della spesa corrente in misura pari allo 0,1% del PIL. Il saldo finanziario tendenziale e programmatico includeva originariamente la spesa per la sanità, da calcolare - in base alle circolari applicative del Tesoro - separatamente per gestioni *asl* e per gestioni ospedaliere [v. più diffusamente Parte I^, parag. 5].

Con l'art. 83 della finanziaria 2001 cambiano - come detto - le regole tramite le quali attuare il coinvolgimento dei Governi regionali secondo una logica nuova che registra indirizzi e intese cui va in effetti ricondotto l'avvio del nuovo regime.

Il decreto 1 agosto 2000 del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, nel dettare modalità tecniche per il computo del disavanzo finanziario su cui commisurare l'obiettivo programmatico 2000, limita - con la

disposizione transitoria recata all'art. 5 - il calcolo relativo al patto di stabilità interno *alla gestione delle funzioni non riguardanti la sanità.*

Tre considerazioni a riguardo. La prima, per notare la presa d'atto da parte del Tesoro della difficile praticabilità di un coinvolgimento regionale in obiettivi di contenimento di spesa corrente comprensivi di poste la cui evoluzione resta in gran parte condizionata da decisioni assunte a livello centrale.

La seconda considerazione riguarda lo strumento di avvio della disciplina del cambiamento: un decreto del Ministro del tesoro che, seppure riservato alla specificazione di modalità tecniche, segna un momento importante di preparazione del successivo accordo Governo-Regioni del 3 agosto.

Tale effetto preparatorio, legandosi alle disposizioni dell'accordo e al loro recepimento in finanziaria 2001, dà sostegno ad una modificazione legislativa il cui risultato finale è l'abbattimento della preordinata soglia di riduzione di fabbisogno finanziario del comparto regionale[4]. A compensazione del quale e a nuova copertura viene tuttavia previsto, a partire dall'anno 2000, l'accollo totale ai bilanci regionali dei travalicamenti rispetto ai finanziamenti destinati al servizio sanitario nazionale, facendovi fronte mediante aumento delle imposte da deliberare sui bilanci 2002 oppure con mutui a proprio carico[5].

---

[4] Il risparmio atteso dalle misure di contenimento era valutato, con riguardo alle Regioni a statuto ordinario, dell'ordine di 1000 miliardi per il 1999 e altrettanto per il 2000, con recupero di quanto non realizzato l'anno precedente. Una volta esclusi i risparmi attesi dalla sanità, l'obiettivo di contenimento ne risulta inevitabilmente ridotto.

[5] Seppure l'indicata misura compensativa possa fungere da copertura a fronte dell'esclusione della sanità dal computo del risparmio atteso per il 2000 e 2001, cambia tuttavia la composizione e la qualità dei mezzi approntati: riduzione di spesa corrente secondo l'originaria logica; crescita di imposizione tributaria o aumento di indebitamento nel secondo caso.

Terza considerazione è sul trattamento da riservare all'anno 1999 rispetto al quale, se per un verso disposizioni recate nel D.M. del Tesoro non sembra possano valere a modificare obblighi precostituiti per legge, d'altro canto va pure detto che l'accordo Governo-Regioni del 3 agosto prevede, ma solo dall'anno 2000, l'accollo totale ai bilanci regionali dei travalicamenti di spesa rispetto ai finanziamenti, con ciò rendendone neutri gli effetti e consentendo il previsto superamento dell'obbligo di miglioramento dei saldi in precedenza incluso nel patto di stabilità interno.

Nondimeno è interessante notare come l'esclusione della spesa sanitaria dal patto di stabilità interno sia da porre in relazione con un nuovo assetto disegnato nelle relazioni Governo-Regioni in sanità. La difficile individuazione delle rispettive responsabilità con riguardo all' "incremento incontrollato" della spesa, ove molta è stata l'influenza di una eccessiva frammentazione delle competenze, ha focalizzato la riflessione su alcuni nodi problematici che più di altri hanno richiesto attenzione e risposta.

Il primo, implicato dall'obiettivo ineludibile dell'equa distribuzione di sacrifici e responsabilità, ha posto in risalto l'urgenza di un adeguato e efficiente sistema di monitoraggio e di controllo per corrispondere all'esigenza conoscitiva in ordine all'origine dei fabbisogni e alla loro oggettiva riferibilità all'uno o all'altro livello di governo.

Non minore priorità ha rivestito la necessità di riparare ai "guasti" del passato, tramite definitiva sistemazione dei deficit pregressi.

Su queste premesse ulteriore crucialità rinviene dall'esigenza di superamento della logica perversa di un'annuale sottostima dei fabbisogni sanitari e delle risorse destinate a finanziarli.

2.2. Nuove regole per il ripiano dei disavanzi pregressi in sanità

L'accordo Governo-Regioni dell'agosto 2000 ha previsto un ulteriore finanziamento per il ripiano di disavanzi pregressi registrati sino all'anno 1999 dalle gestioni sanitarie, con ulteriore onere a carico del bilancio dello Stato pari a 3.000 miliardi in aggiunta ai 13.000 miliardi già previsti in finanziaria 2000 [TAB. A, legge 23.12.1999 n. 488]. La finanziaria 2001 ha dato attuazione a tali impegni con l'art. 83. Si tratta, complessivamente, di 16.000 miliardi[6], con riferimento ai quali era l'impegno del Governo di predisporre entro il 30 settembre 2000 un d.d.l. per l'utilizzo di 13.000 miliardi e liquidazione del 50% nei successivi tre mesi.

Seppure con un certo ritardo, il decreto legge 19 febbraio 2001 n. 17, convertito con modificazioni con la legge 28 marzo 2001 n. 129, dispone un primo riparto fra le Regioni dell'indicata somma da erogare in tre successive *tranches:* 7.000 miliardi nel 2001, 6.000 miliardi nel 2002, 3.000 miliardi nel 2003 [v. *infra,* parag. 7]. Va pure detto che – in base all'accordo – mentre l'erogazione della prima *tranche* presuppone l'accertamento dei disavanzi con le modalità di cui alla legge 21/'97 [certif. Presidenti], il saldo sui 9.000 miliardi sembrerebbe condizionato alla contrazione dei mutui da parte delle Regioni per la quota a loro carico [punto 11 dell'accordo] per procedere ai quali occorrerà tuttavia specifica autorizzazione legislativa. La modifica introdotta in sede di

[6] Cfr. Tab. A, stato di previsione Ministero della Sanità; gli importi per la regolazione dei debiti pregressi sono pari a 7.000 miliardi per il 2001, 6.000 miliardi per il 2002, 3.000 miliardi per il 2003.

conversione ha tuttavia chiarito passaggi chiave per la normalizzazione a regime dei rapporti finanziari Governo –Regioni; in primo luogo la liquidazione dei 9.000 miliardi riservati agli anni 2002 e 2003 vengono "subordinati all'adozione, da parte delle Regioni, di provvedimenti per la copertura della parte di disavanzo a loro carico". Inoltre l'esigenza di rendere effettivi i compiti di monitoraggio prevede per le Regioni di curare la predisposizione di elaborati statistici trimestrali ove la ricomposizione di costi e ricavi viene tuttavia ricondotta a voci estremamente aggregata. Il rischio è la diminuzione di visibilità in ordine alle cause dell'alimentazione della spesa e del deficit.

2.3. Rideterminazione dei fabbisogni sanitari per gli anni 2000 e 2001. L'accordo integrativo del marzo 2001

Ulteriori regole innovative rinvenienti sia dall'accordo dell'agosto scorso, sia dalla finanziaria 2001, hanno riguardato i finanziamenti dell'assistenza sanitaria per il 2000 e il 2001.

Per il primo di tali anni è stato riconosciuto un fabbisogno di circa 124.000 miliardi, con una integrazione di risorse per 6.860 miliardi rispetto a quanto originariamente previsto [117.129 miliardi].

Quanto all'anno 2001, la previsione di fabbisogno - originariamente definita dall'accordo in 129.000 miliardi [+ 4%; 5.000 mld in v.a. sui fondi 2000] – è stata rideterminata in oltre 131.000 miliardi[7], dei quali 130.900 miliardi previsti in finanziaria [art. 85, comma 6] e altri 300 miliardi da stanziare con l'assestamento del

[7] Tale somma complessiva comprende anche le voci relative ai trasferimenti al Bambino Gesù, per Radioterapia, altre spese vincolate e altri enti. Per la ripartizione di tale complessivo importo si veda il successivo paragrafo.

bilancio 2001. Si tratta di oltre 2.000 miliardi in aggiunta alle previsioni di agosto, con i quali si è inteso dare accoglimento alle richieste avanzate dalle Regioni in ordine alla esigenze di copertura delle minori entrate proprie *asl* connesse alla progressiva eliminazione dei ticket e all'abolizione della fascia B del prontuario terapeutico.

Da dire tuttavia che, sia a livello regionale sia da fonti ufficiali, non mancano gli avvisi in ordine alla già riscontrata insufficienza di tale previsione di fabbisogno, la cui tenuta sarebbe messa in tensione oltre che dall'insufficiente quantificazione degli oneri finanziari e economici con effetti sui bilanci regionali[8], anche da una serie di ulteriori scelte assunte da parte del livello centrale con ricaduta finanziaria in ambito regionale; in particolare, quelle relative al contratto dei medici e ai premi per l'esclusività, alla convenzione per la medicina generale, al rinnovo contrattuale per il personale non medico, i cui effetti finanziari restano fuori dall'accordo di agosto e dalle disposizioni recate in finanziaria 2001. Ugualmente fuori da tale accordo sarebbe la copertura da assicurare agli oneri aggiuntivi connessi all'applicazione degli accordi contrattuali al personale dipendente dai Policlinici universitari, agli ospedali classificati [art 4, comma 12, d.lgs. 502/'92] e agli IRRCS.

In relazione a tali questioni la soluzione è ora rimessa ad un accordo Governo-Regioni integrativo di quello di agosto, sottoscritto il 22 marzo scorso[9], che prevede un monitoraggio attivato congiuntamente dal Tesoro, dalla Sanità, dalle Regioni e

[8] Il Servizio bilancio del Senato [nota di lettura n. 89 - XIII Legislatura – novembre 2000] non ha mancato di evidenziare una sottostima dell'onere, con la conseguenza di un aumento di spesa a carico del SSN per farmaci che si aggiunge a quanto già in precedenza stimato nell'8,6% per il 2000 e 8,4% per il 2001. Ugualmente sottostimato secondo il Servizio bilancio-Senato è l'onere conseguente all'abolizione parziale, a decorrere dal 2002 e successiva eliminazione dal 2003, del *ticket* sulla diagnostica ove particolare rilievo assume la quantificazione che ne deriva a carico dello Stato e delle Regioni. La copertura prevista in finanziaria 2001 per gli anni 2001-2003 non assicura certezza in termini di congrua quantificazione dell'onere con effetto sui bilanci regionali.

[9] L'accordo Governo-Regioni del 22 marzo 2001, integrativo del precedente siglato il 3 agosto 2000, è pubblicato in G.U. 24 aprile 2001.

Province autonome e con il supporto della Agenzia per i servizi sanitari regionali [ASSR] per la verifica dell'evoluzione della spesa nei settori relativi a: i) spesa farmaceutica e specialistica ambulatoriale; ii) spesa per contratti e convenzioni; iii) spese per l'esclusività del rapporto con ospedali classificati religiosi, IRCSS, Policlinici universitari e componente universitaria delle aziende miste.

Altro tavolo di lavoro e monitoraggio, con analoga partecipazione e supporto tecnico della ASSR, costituito con il predetto accordo presso la Conferenza Stato-Regioni avrà il compito di definire i livelli essenziali di assistenza e relative prestazioni sanitarie in correlazione agli effettivi costi e perciò alle risorse finanziarie necessarie e disponibili.

Aspetti invece riferibili all'accordo di agosto, recepiti in finanziaria 2001, riguardano poi le risorse concernenti: i) lo sblocco di 1.614 miliardi accantonati sul FSN 1999 [pari all'1,5%] sin qui condizionati dall'art. 28 della 488/'98 [comma 14, secondo periodo, ora abrogato][10] alla sottoscrizione di programmi di rientro[11]; ii) la riassegnazione delle annualità 1999 [1005 mld] e 2000 [170 mld] per obiettivi di piano a compensazione di precedente riduzione; iii) la previsione di circa 2000 miliardi da investire in strutture necessarie alla professione intramuraria dei medici pubblici in aggiunta all'incremento di 2.000 miliardi per l'edilizia sanitaria ex art. 20, legge 67/'86 [punto 10 dell'accordo e art 83, legge 388/2000].

[10] La sottoscrizioni di tali programmi di rientro è reiteratamente slittata sia a causa delle difficoltà di ricomposizione dei dati di base sia a causa della tornata elettorale della primavera scorsa.

[11] L'art. 83, comma 8, della legge 388/2000 sopprime la disposizione dell'art. 28, comma 14, secondo periodo che prevedeva la ripartizione dell'1,5% del FSN solo fra le Regioni che avessero sottoscritto e dato esecuzione agli accordi con i Ministeri della Sanità e del Tesoro per un piano di interventi finalizzato al conseguimento dell'equilibrio economico-gestionale.

2.4. La trasparenza delle decisioni di spesa sulla base di regole condivise

Le indicate misure di natura finanziaria assumono particolare significato nel quadro complessivo della reciprocità degli impegni assunti dai Governi, centrale e regionali, con gli accordi di agosto e del febbraio scorso, tramite i quali è venuto progressivamente ad instaurarsi un sistema pattizio di relazioni istituzionali, ove trasparenza e sostenibilità della spesa per l'assistenza sanitaria restano obiettivi fondamentali e condivisi per assicurare un assetto di ragionevole governabilità al settore.

In questa linea di accentuata responsabilizzazione di entrambi i livelli di governo va letto l'impegno più incisivo nel controllo sui disavanzi sanitari che, a partire dal 2001, vanno rigorosamente accertati dalle Regioni mediante verifiche sui conti consuntivi di *asl* e ospedali, da effettuare entro il 30 giugno dell'anno successivo [art 83, comma 4, legge 388/2000]. Ne consegue l'esposizione dei bilanci regionali a sostegno dei necessari interventi di copertura mediante l'attivazione dei margini riservati alla propria autonomia impositiva [art. 83]. Questa resta peraltro *condizionata* alle determinazioni dei Ministri della Sanità e del Tesoro per l'individuazione – d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni - delle basi imponibili sia dei tributi regionali, sia dell'ammontare delle variazioni di una o più aliquote. Le Regioni devono poi provvedere, entro il 31 ottobre, pena l'intervento sostitutivo del Governo, la cui previa diffida non vale a mitigare l'effetto invasivo, a prescindere dalla autonoma scelta regionale sui modi ritenuti più efficaci per un fattivo recupero degli equilibri finanziari [art. 83, commi 4,5,6,7, legge 388/2000].

Va pure sottolineato come, al più severo coinvolgimento del livello regionale nel controllo sull'evoluzione di una spesa sanitaria cronicamente in disavanzo, debba corrispondere - secondo la logica pattizia dell'agosto scorso – una proposta del Governo, per la quale era tuttavia prevista la scadenza del 31 dicembre 2000, di ridefinizione dei livelli essenziali di assistenza compatibili con le risorse disponibili a partire dal 2001 [punto 6 dell'accordo]. Per adempiere a tale impegno, che condiziona la stessa praticabilità e ragionevolezza dei vincoli e degli oneri posti a carico del livello regionale - ma sin qui rimasto inevaso - è stato solo di recente previsto [art. 2, d.l. 19 febbraio 2001 n. 17] il supporto operativo dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali [ASSR] nel quadro di misure atte a rafforzarne l'operatività tramite riorganizzazione e potenziamento strutturale.

In questa complessa reciprocità, che collega obiettivi e corrispondenti adempimenti, va inquadrata in primo luogo la regola che sopprime il vincolo di destinazione delle risorse per l'assistenza sanitaria, sin qui previsto dall'art. 10 della legge 133 del 1999. A riguardo della quale va peraltro osservato come l'indicato vincolo, se smette di operare sull'entrata, si trasforma indirettamente in vincolo alla spesa la quale nel triennio 2001-2003 deve assicurare all'assistenza sanitaria risorse non inferiori alle quote che risultano dal riparto dei fondi destinati per ciascuna anno al finanziamento del servizio sanitario nazionale [art. 83, comma 1, legge 388/2000].

Non minore interesse riveste l'impegno reciprocamente assunto da Governo e Regioni in ordine all'attivazione di procedure di monitoraggio e di verifica dei livelli di assistenza erogati, nonché sull'andamento della spesa sanitaria articolata per fattori produttivi e per imputazione decisionale al fine di identificare i fattori determinanti tale

andamento e la responsabilità della relativa dinamica specie con riguardo agli effetti di cui all'art. 9, comma 5, del d.lgs. 56 del 2000[12] e a garanzia dell'efficienza ed efficacia del SNN [punto 8, accordo 3 agosto 2000]. In tale medesima linea pattizia è l'impegno di concertare programmi per il controllo dei suindicati fattori e per definire criteri standardizzati di rendicontazione delle attività delle aziende sanitarie e ospedaliere, innovando altresì la struttura dei collegamenti telematici per la raccolta delle informazioni.

Per corrispondere all'esigenza di una maggiore visibilità e trasparenza gestionale Governo e Regioni sono del resto impegnate a modificare, dal 1° marzo 2001, sia le modalità di erogazione delle risorse finanziarie alle Regioni, come pure il sistema dei pagamenti alle *asl,* da gestire direttamente dalle Regione e non per tramite di anticipazioni e sospesi di tesoreria.

2.5. Il "tavolo di monitoraggio" per l'accertamento delle responsabilità di spesa e per la definizione dei livelli essenziali di assistenza

Nel quadro di una operativa messa a regime di sistemi valevoli a far chiarezza su situazioni finanziarie ed esiti gestionali in tema di assistenza sanitaria è l'integrazione all'accordo del 3 agosto 2000 mediante nuovo accordo fra Governo e Regioni sottoscritto – come detto in precedenza – il 22 marzo di quest'anno, ai fini

[12] Il comma 5 dell'art. 9 del d.lgs. 56 del 2000, in materia di federalismo fiscale, stabilisce che "le determinazioni incidenti sui fattori generatori della spesa sanitaria – e in particolare quelli riguardanti la spesa per il personale, la spesa farmaceutica e gli oneri per la cura dei non residenti - sono assunte in modo da rendere trasparenti la responsabilità di dette determinazioni con riguardo ai diversi livelli di governo, centrale regionale e locale" evidenziando i prevedibili effetti finanziari sui diversi livelli di governo e assicurando che gli eventuali maggiori oneri a carico delle Regioni a statuto ordinario, originate da iniziative assunte a livello nazionale, siano correlate ad un corrispondente adeguamento della quota di compartecipazione regionale all'IVA.

dell'attivazione di un "tavolo di monitoraggio della spesa sanitaria" tra Tesoro, Sanità, Regioni e Province autonome[13] con il supporto dell'ASSR[14] e di ulteriore "tavolo" presso la segreteria della Conferenza Stato-Regioni per la definizione di livelli essenziali di assistenza da correlare ai costi effettivi e perciò alle risorse finanziarie necessarie e disponibili, anche in considerazione della definizione dei fondi integrativi.

Entrambi i momenti di verifica assumono decisivo rilievo in considerazione dell'impegno del Governo di integrare il FSN per quanto riferibile alla propria esclusiva responsabilità anche in relazione ai maggiori oneri da corrispondere per contratti e convenzioni e per l'esclusività del rapporto con Policlinici universitari, Istituti e enti di cui all'art. 4,comma 12, del d.lgs. 502/'92, nonché con gli Istituti di ricovero e cura di carattere scientifico per gli effetti finanziari conseguenti[15] [v. *retro*, parag 2.3].

Quanto alle politiche regionali per gli anni a venire, l'obiettivo è di contenimento alla crescita della spesa sanitaria – con riferimento al preconsuntivo 2000 - nella misura massima del 1,3% nel 2002, del 2,3% nel 2003, del 2,5% nel 2004, cui corrisponde una rideterminazione delle previsioni programmatiche con tasso di evoluzione nella misura del 3,5%, del 3,45%e del 2,9% [art. 85, commi 7 e 8]. Il mancato conseguimento degli obiettivi, da verificare annualmente a decorrere dal 30 marzo 2002, implica l'intervento

---

[13] Le Regioni a statuto speciale e le province autonome partecipano al tavolo di monitoraggio a titolo di uditori, mentre intrattengono con i competenti Ministeri trattative separate come espressamente sancito dal punto 12 dell'accordo integrativo.

[14] Il tavolo di monitoraggio è chiamato, in particolare, a espletare verifiche nei settori relativi a: i) spesa farmaceutica e specialistica ambulatoriale, anche in relazione alle speciali normative introdotte con la finanziaria 2001; ii) spesa per contratti e convenzioni; iii) esigenze di ulteriore finanziamento per l'esclusività del rapporto per ospedali classificati religiosi, IRCSS, componente universitaria delle aziende miste e policlinici; iv) coordinamento sull'integrazione socio-sanitaria; v) linee guida sui protocolli d'intesa Università/Regioni.

[15] Per tali aspetti si veda: ordine del giorno dei Presidenti delle Regioni in data 1 febbraio 2001 e accordo 22 febbraio 2001 Governo-Regioni.

della Conferenza Stato-Regioni per proporre i criteri e gli strumenti idonei a finanziare lo scostamento registrato che, se riferibile a responsabilità regionali, comporta l'obbligo per le Regioni di reintrodurre i *ticket* soppressi o di applicare le misure di fiscalità definite ai sensi dell'art. 83, commi 5 e 6, pena l'intervento sostitutivo del Governo.

Per concludere, l'avviso di questa Corte è che nei rapporti fra diversi livelli di governo sempre più assumono decisivo rilievo le questioni relative alla corretta copertura dei maggiori oneri annualmente introdotti in ambito sanitario, in ordine ai quali diviene cruciale l'effetto che ne consegue in termini di distribuzione a carico dei bilanci dello Stato e delle Regioni, anche ai fini della necessaria coerenza con quanto disposto all'art. 27 della legge 468 del 1978 in applicazione dell'art. 81, 4° comma, cost. [v. Corte cost., sent. 8.6.1981 n. 92].

2.6. Ulteriori disposizioni recate dalla finanziaria 2001

Funzionali a risparmi di spesa sono le norme dettate in finanziaria sui controlli a campione sulle cartelle cliniche [art. 88, comma 2], nonché sull'appropriatezza dei ricoveri, valutata, per quelli di lungodegenza, tramite valori soglia coniugati ad abbattimento delle tariffe [art. 88, comma 1]. Altrettanto dicasi per la disciplina prevista in tema di informatizzazione delle prescrizioni mediche erogate da soggetti pubblici e privati accreditati [art. 87].

Tali norme, unitamente a quanto previsto dagli articoli 58 e 59 sulla razionalizzazione delle procedure di acquisto di beni e servizi [v. Parte I^, parag. 2], dovrebbero assicurare la realizzazione degli obiettivi di spesa programmati dall'accordo Governo-Regioni del 3 agosto 2000. Riguardo a queste ultime si rinvia a quanto in

precedenza detto [v. Parte I^, parag. 2], in merito alle altre va osservato che, mentre l'effetto di risparmio conseguibile non è stato quantificato nella relazione tecnica, d'altro canto esso è anche messo in forse dalla limitata applicabilità del cosiddetto "valore soglia per lungodegenza" con riguardo alle sole Regioni che assicurino adeguati programmi di assistenza domiciliare integrata e centri residenziali per cure palliative.

Non minori preoccupazioni desta la disposizione [art. 85, comma 31] che nei confronti sia delle imprese titolari di autorizzazione al commercio di prodotti farmaceutici, sia delle imprese distributrici, sia delle farmacie, elimina l'obbligo di provvedere al ripiano nella misura del 60% delle eccedenze di spesa farmaceutica registrata, rispetto al tetto fissato. Dati ufficiali sembrano infatti confermare un onere pari a 2.450 miliardi a carico del servizio sanitario nazionale[16] che, se non adeguatamente coperti dai risparmi attesi, ma per nulla sicuri, rischiano di ricadere sui bilanci regionali.

3. Le gestioni liquidatorie e i provvedimenti di ripiano dei disavanzi pregressi

Sul tema si è puntualmente riferito nelle precedenti relazioni licenziate per Parlamento e Consigli regionali.

Merita tuttavia ulteriormente ricordare come risalga al 1994 [legge 724/'94] la netta separazione, dal punto di vista contabile e finanziario, delle gestioni sanitarie svolte sino a quell'anno; le cosiddette gestioni "stralcio" sono state poi trasformate [legge 549/'95] in gestioni "liquidatorie" e ai direttori generali delle aziende sanitarie e ospedaliere sono state attribuite le funzioni di commissari liquidatori.

[16] Servizio Bilancio del Senato – XIII Legislatura - Nota di lettura n. 89: rif.to a Commissione per il controllo della spesa farmaceutica.

A seguito delle verifiche demandate ai commissari liquidatori, il disavanzo pregresso riferibile alle gestioni stralcio - nel consolidamento di debiti, crediti, liquidità - è stato definitamene accertato sulla base delle certificazioni dei Presidenti delle Regioni in 11.625 miliardi, al netto di quanto già sanato da precedenti normative.

A riguardo delle operazioni di ripiano, va ricordato altresì che nel 1997 è avvenuta l'erogazione, a favore delle Regioni, di 5.000 miliardi da parte del Tesoro ai sensi dell'art. 1 della legge 21 del 1997.

Successivamente è stata effettuata la ripartizione di ulteriore quota a carico dello Stato prevista dal comma 1-bis della medesima legge 21/'97 e pari a 3.200 miliardi; i quali, sulla base di quanto disposto all'art. 54, comma 13, del collegato alla finanziaria '98, sono stati inseriti in tabella F suddivisi in due quote rispettivamente pari a 2.880 miliardi per l'anno 1998 e 320 miliardi per il 1999 [per maggiori dettagli, v.: Relazioni sulla finanza regionale, anni 1997 e 1998].

La seguente tabella dà conto della ripartizione del residuo debito rimasto a carico dei bilanci regionali, ove ai 3.425 miliardi non coperti dalla legge 21/'97 [11.625 mld - 8.200 mld] vanno aggiunte sopravvenienze ulteriori a debito per circa 1.098 miliardi.

TAB 36/REG

DISAVANZI SANITA' 1987/1994 - RIPIANI EX ART. 1 E 1bis L. 21/1997 - RESIDUO

(in miliardi)

REGIONI	DISAVANZI*	RIPIANI			RESIDUO DISAVANZO	SOPRAVV.ZE al 31.12.98	TOTALE DISAVANZO RESIDUO
		QUOTA EROGATA NEL 1997 (art.1)	QUOTA EROGATA nel 1998 e nel 1999 (art.1-bis)	TOTALE			
	a	b	c	d	e (a+d)	f	g (e+f)
PIEMONTE	-	-	-	-	-	-	-
VAL D'AOSTA	-	-	-	-	-	-	-
LOMBARDIA	-718	319	188	507	-211	-18	-229
P.A. BOLZANO	0	-		-	0	0	0
P.A. TRENTO	0		-	-	0	0	0
VENETO	-668	297	175	472	-196	-47	-243
FRIULI V.G.	-39	17	10	27	-12	-16	-28
LIGURIA	-652	289	170	459	-193	-63	-256
E. ROMAGNA	-1.587	704	415	1.119	-468	-118	-586
TOSCANA	-842	374	220	594	-248	-69	-317
UMBRIA	-169	75	44	119	-50	24	-26
MARCHE	-396	176	104	280	-116	13	-103
LAZIO	-2.603	1.156	680	1.836	-767	-259	-1.026
ABRUZZO	-48	-	34	34	-14	11	-3
MOLISE	-23	10	6	16	-7	-2	-9
CAMPANIA	-2.035	904	532	1.436	-599	-52	-651
PUGLIA	-417	185	109	294	-123	-384	-507
BASILICATA	0	-	-	-	0	0	0
CALABRIA	-414	184	108	292	-122	-89	-211
SICILIA	-930	273	383	656	-274	3	-271
SARDEGNA	-84	37	22	59	-25	-32	-57
TOTALE	**-11.625**	**5.000**	**3.200**	**8.200**	**-3.425**	**-1.098**	**-4.523**
TOTALE AL NETTO REGIONI STATUTO SPEC. E PROV. AUTONOME	**-10.572**	**4.673**	**2.785**	**7.458**	**-3.114**	**-1.053**	**-4.167**

Fonte: Ministero della Sanità

*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

4. I disavanzi delle "nuove gestioni" e le ulteriori esigenze di ripiano. Anni 1995-1997

Ugualmente definiti sono i risultati relativi alle cosiddette gestioni del "nuovo corso" con riferimento tuttavia solo agli anni 1995-1997, mentre – come si dirà in successivo paragrafo - ancora in corso sono gli accertamenti sugli anno 1998-2000.

Utile richiamare a riguardo quanto già evidenziato nella relazione dello scorso anno a proposito della piena operatività, per le gestioni '95/'97, delle disposizioni introdotte con l'art. 28 del collegato alla finanziaria per il '99 [legge 448/'98 - patto di stabilità interno, comma 9], con l'effetto di definitivo accertamento sui *deficit* annuali.

Con la disciplina in questione si è infatti perseguito l'obiettivo di determinare con sufficiente precisione entità e ulteriori esigenze di ripiano delle gestioni 1995-1997 tramite una speciale procedura di concertazione e verifica per un definitivo accertamento dei disavanzi del servizio sanitario anteriori al 1997. Di qui l'onere per le Regioni di relazionare al Ministro della sanità [entro il 20 febbraio 1999] lo stato di attuazione dei provvedimenti di ripiano della maggiore spesa sanitaria di competenza regionale a tutto l'anno 1994, nonché di trasmettere i riepilogativi regionali dei consuntivi delle aziende sanitarie e ospedaliere relativi al triennio '95-'97. Ciò, al fine di individuare in sede di Conferenza Stato-Regioni la quota di maggiore spesa attribuibile a provvedimenti di carattere nazionale e/o regionale.

La circolare esplicativa del Ministero della sanità [in data 27 gennaio 1999] nel definire la metodologia di attuazione delle suindicate disposizioni, precisava altresì che tutta la documentazione e le relative schede allegate dovevano essere sottoscritte dai Presidenti delle Regioni.

I dati definitivi per gli anni '95-'97 sono già riportati nella relazione dello scorso anno. Nondimeno, a fini riepilogativi e per ulteriore confronto con gli anni successivi, è opportuno ancora sintetizzarli nella seguente tabella.

TAB 37/REG

SPESA E FINANZIAMENTO CORRENTE DEL SSN
RISULTATI FINALI DI GESTIONE
ANNI 1995 - 1997

(in miliardi)

REGIONI	SPESA con mobilità						FINANZIAMENTO al netto riequilibrio e mobilità						DISAVANZI (-) / AVANZI					
	1995		1996		1997		1995		1996		1997		1995		1996		1997	
	Totale	Procapite (in mgl)	Totale	Procapite (in mgl)	Totale	Procapite (in mgl)	Totale	Procapite (in mgl)	Totale	Procapite (in mgl)	Totale	Procapite (in mgl)	Totale	Procapite (in mgl)	Totale	Procapite (in mgl)	Totale	Procapite (in mgl)
PIEMONTE	6.910	1.609	7.446	1.735	8.328	1.940	6.903	1.608	7.316	1.705	7.578	1.765	-7	-2	-130	-30	-750	-175
VALLE D' AOSTA	*201*	*1.695*	*223*	*1.876*	*271*	*2.271*	*159*	*1.339*	*187*	*1.570*	*200*	*1.671*	*-42*	*-356*	*-36*	*-306*	*-71*	*-600*
LOMBARDIA	15.037	1.686	16.551	1.851	17.650	1.967	14.753	1.654	15.726	1.759	16.171	1.802	-284	-32	-825	-92	-1.479	-165
PROV. BOLZANO	*865*	*1.921*	*982*	*2.169*	*1.079*	*2.367*	*721*	*1.600*	*755*	*1.667*	*815*	*1.787*	*-144*	*-321*	*-227*	*-502*	*-264*	*-579*
PROV. TRENTO	*821*	*1.783*	*867*	*1.871*	*985*	*2.115*	*710*	*1.541*	*744*	*1.607*	*812*	*1.743*	*-111*	*-242*	*-123*	*-264*	*-173*	*-372*
VENETO	7.415	1.675	7.989	1.798	8.774	1.967	7.409	1.673	7.809	1.758	8.014	1.796	-6	-1	-180	-41	-760	-170
FRIULI V.G.	*2.021*	*1.698*	*2.146*	*1.807*	*2.425*	*2.046*	*2.001*	*1.684*	*2.125*	*1.789*	*2.208*	*1.862*	*-20*	*-14*	*-21*	*-18*	*-217*	*-183*
LIGURIA	3.086	1.858	3.297	1.992	3.498	2.125	2.909	1.751	3.072	1.857	3.088	1.876	-177	-107	-225	-136	-410	-219
EMILIA ROMAGNA	7.404	1.887	8.164	2.077	8.406	2.132	6.879	1.753	7.311	1.860	7.500	1.902	-525	-134	-853	-217	-906	-230
TOSCANA	6.098	1.730	6.560	1.862	6.911	1.960	5.895	1.672	6.413	1.820	6.373	1.807	-203	-58	-147	42	-538	-153
UMBRIA	1.381	1.675	1.459	1.763	1.644	1.979	1.434	1.740	1.476	1.783	1.541	1.855	53	64	17	20	-103	-124
MARCHE	2.482	1.721	2.619	1.812	2.885	1.991	2.410	1.671	2.473	1.711	2.520	1.739	-72	-50	-146	-101	-365	-252
LAZIO	8.959	1.724	9.695	1.861	10.602	2.027	8.294	1.596	8.753	1.680	8.833	1.689	-665	-128	-942	-181	-1.769	-338
ABRUZZO	1.869	1.472	2.130	1.674	2.335	1.832	1.962	1.546	2.082	1.636	2.139	1.678	93	73	-48	-38	-196	-154
MOLISE	500	1.506	545	1.647	606	1.834	533	1.605	558	1.684	568	1.720	33	74	13	38	-38	-113
CAMPANIA	8.282	1.439	9.059	1.569	10.571	1.825	8.694	1.511	9.181	1.590	9.335	1.612	412	99	122	21	-1.236	-213
PUGLIA	6.185	1.516	6.752	1.653	6.996	1.711	6.300	1.544	6.754	1.653	6.629	1.621	115	72	2	0	-367	-90
BASILICATA	837	1.372	896	1.472	953	1.565	890	1.458	923	1.516	915	1.502	53	28	27	42	-38	-62
CALABRIA	2.901	1.397	3.204	1.544	3.564	1.720	3.072	1.480	3.194	1.539	3.196	1.542	171	86	-10	-5	-368	-177
SICILIA	*7.358*	*1.446*	*7.886*	*1.547*	*8.323*	*1.631*	*7.510*	*1.476*	*8.019*	*1.573*	*8.075*	*1.582*	*152*	*82*	*133*	*26*	*-248*	*-49*
SARDEGNA	*2.771*	*1.669*	*2.817*	*1.695*	*3.029*	*1.822*	*2.566*	*1.546*	*2.710*	*1.630*	*2.739*	*1.648*	*-205*	*27*	*-107*	*-65*	*-290*	*-175*
TOTALE ALGEBRICO	93.383	1.669	101.287	1.765	109.835	1.910	92.004	1.606	97.581	1.700	99.249	1.726	-1.379	-124	-3.706	-65	-10.586	-184
TOTALE DISAVANZI													-2.461		-4.020		-10.586	
TOTALE R.S.O.	79.346	1.641	86.366	1.784	93.723	2.596	78.337	1.621	83.041	1.715	84.400	1.740	-1.009	-21	-3.325	-69	-9.323	-192
TOTALI DISAVANZI R.S.O.													-1.939		-3.506		-9.323	

Fonte: Ministero della sanità: dati di spese e entrate proprie sono certificati dai Presidenti delle Regioni ai sensi dell'art. 28 co. 9 l. 448/98

Da osservare l'elevato importo di disavanzo riferibile al 1997. Si tratta di 10.586 miliardi con peggioramento rispetto all'anno precedente di oltre 6.000 miliardi [al netto di singole situazioni regionali di avanzo].

Gli anni del cosiddetto nuovo corso hanno registrato sino a '97 un disavanzo complessivo di 17.067 miliardi, mentre non migliori sono i risultati relativi al 1998 e 1999 per i quali si rinvia al successivo paragrafo.

Quanto all'anno '97, vanno segnalate specialmente le situazioni di disavanzo del Lazio [-1.769 mld], Lombardia [-1.479 mld], Campania [-1.236 mld]. Specie quest'ultima Regione espone un esito di fine anno del tutto anomalo rispetto alla situazione di avanzo registrata invece nei due esercizi precedenti; da rilevare a riguardo come sia specialmente la spesa, con una considerevole crescita nel '97, ad aver influito sullo squilibrio finale. Fra le voci di maggiore scostamento rispetto all'anno precedente è da segnalare quella relativa al personale [+632 mld], seguita dall'ospedaliera convenzionata [+182 mld] e dalla farmaceutica [+166 mld][17].

5. Entrate, uscite e disavanzi relativi agli anni 1998 e 1999

Per quanto riguarda il finanziamento della spesa per l'assistenza sanitaria la legge 662 del 1996 [art. 1, comma 34], ai fini della calcolo della quota capitaria, ha fissato i seguenti nuovi criteri: i) popolazione residente; ii) frequenza dei consumi sanitari per età e sesso; iii) tasso di mortalità; iv) indicatori di bisogno sanitario; v) indicatori epidemiologici.

[17] V. a riguardo la tabella 44/REG, sulla ripartizione della spesa sanitaria di parte corrente per categorie economiche.

La definizione delle disponibilità complessive viene concordata fra Sanità e Tesoro in sede di impostazione di finanziaria, mentre la ripartizione del FSN presuppone il parere favorevole della Conferenza Stato-Regioni. Questo è stato espresso, per l'anno 1998, il 30 luglio dello stesso anno e vi ha fatto seguito la deliberazione CIPE 5 agosto 1998 n. 84 per l'assegnazione in via provvisoria dello stanziamento netto del FSN-parte corrente a favore delle Regioni [UPB 7.1.2.1., Cap. 5941].

La ricostruzione completa indica per il 1998 un finanziamento complessivo di 104.541 miliardi la cui composizione si articola come segue:

a) 62.231 miliardi [stimati] di IRAP, addizionale IRPEF, contributi malattia [residui '97] attribuiti direttamente alle Regioni;

b) 4.514 miliardi [stimati] di entrate proprie delle *asl*;

c) 5.730 miliardi di partecipazioni delle Regioni a statuto speciale;

d) 32.065 miliardi per FSN, di cui *30.984 miliardi* assegnati alle Regioni quale quota indistinta *per finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria.*

Per quanto riguarda IRAP e IRPEF, l'importo assegnato dalla delibera CIPE era pari a 52.715 miliardi, mentre a 9.516 miliardi ammontavano le previste riscossioni per residui di contributi sanitari afferenti l'anno '97 da utilizzare nel 1998 sulla base di quanto disposto dall'art. 38, comma 2, del d.lgs. 446/'97.

A proposito di tali dati va ulteriormente ricordato il consistente scostamento rispetto alle previsioni registrato nell'andamento del gettito IRAP 1998, già segnalato nel referto dello scorso anno[18].

Al reintegro del minore introito netto IRAP si è dovuto fare carico il bilancio dello Stato[19]. Alla relativa copertura, ai sensi dell'art. 39, comma 3 del d. lgs. 15 dicembre 1997 n. 446, ha innanzitutto provveduto la finanziaria 2000 [legge 23.12.1999 n. 488] mediante allocazione di 7.333 miliardi per regolazioni contabili, iscritti in tabella C [capitolo 3701 Ministero del tesoro].

Da dire a riguardo che, rispetto all'originario prospetto di finanziamento di cui alla delibera CIPE 5 agosto 1998, il minor afflusso IRAP riservato alla sanità dell'anno '98 [90%, detratti i versamenti allo Stato] è stato pari a 12.154 miliardi [52.715 mld - 40.825 mld], alla cui copertura hanno provveduto: 7.333 mld allocati in finanziaria 2000, 3.312 miliardi di maggiori contributi sanitari [12.828 > 9.516], 194 miliardi di IRPEF e 1315 mld per recupero nella rideterminazione IRAP '99 quale saldo '98 confluito nel calcolo delle compensazione interregionale. La ripartizione delle quote spettanti alle Regioni come già segnalato nella relazione dello scorso anno - è avvenuta ad anno 2000 inoltrato con uno slittamento nell'erogazione di oltre due anni rispetto a quello di competenza.

---

[18] V. *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni a statuto ordinario,* anno 1998 e stime 1999 – Parte III^, 271 ss.

[19] Da ricordare a riguardo che ai sensi dell'art. 38 del d. lgs. 446/'97, il fondo sanitario nazionale di parte corrente è determinato per differenza con la dotazione propria regionale riservata alla spesa per l'assistenza sanitaria e cioè il totale gettito dell'addizionale IRPEF e il 90% del gettito IRAP al netto delle quote attribuite allo Stato ai sensi dell'art. 26.

Sul punto la Corte non ha mancato, già lo scorso anno, di esprimere il proprio preoccupato avviso specie per i negativi effetti in tema di programmazione e razionale progettazione della spesa da parte dei bilanci regionali.

Per quanto riguarda l'anno 1999, il finanziamento complessivo a copertura della spesa di competenza era fissato originariamente in 108.740 miliardi nella seguente composizione:

a) 50.288 miliardi [stimati] di IRAP, IRPEF, contributi sanitari attribuiti direttamente alle Regioni;

b) 4.201 miliardi [stimati] di entrate proprie delle *asl;*

c) 5.883 miliardi [stimati] di partecipazioni delle Regioni a statuto speciale;

d) 48.368 miliardi per FSN, di cui 47.458 miliardi alle Regioni con le seguenti distinte finalizzazioni: i) *44.223 miliardi* assegnati alle Regioni *quale quota indistinta per il finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria* al netto dell'1,5% [1.614 mld] di risorse trattenute in virtù del patto di stabilità interno; ii) 150 miliardi per assistenza domiciliare [l. 39/'90]; iii) 271 miliardi per quote vincolate alla copertura di spese per specifici obiettivi [AIDS, assistenza e formazione, borse di studio ai medici di medicina generale; assistenza agli extracomunitari, interventi per l'assistenza veterinaria; assistenza agli hanseniani; fibrosi cistica]; iv) 1.200 miliardi da assegnare a progetti regionali per obiettivi di carattere prioritario e di rilievo nazionale individuati nel Piano sanitario nazionale 1998-2000, incluso il fondo per l'esclusività del rapporto dei dirigenti del ruolo sanitario cha hanno optato per l'intramoenia [art. 72, legge 448/'98]; v) 1.614 miliardi da ripartire nell'anno 2000 ai sensi di quanto disposto dall'art. 28, comma 14, legge 448/'98 [Patto di stabilità interno].

Ulteriori 910 miliardi sono stati assegnati agli altri enti sanitari [CRI, IZS, Università, Ospedale B. Gesù, ecc]

Da osservare tuttavia che, in sede di assestamento del bilancio Stato 1999 [legge 435/'99], è stata disposta una integrazione al FSN per 4.950 miliardi.

Inoltre, anche per tale anno, il consistente scostamento rispetto alle previsioni del gettito IRAP ha comportato l'esigenza di reintegro a carico del bilancio dello Stato con conseguente incremento del FSN per 9.811 miliardi cui ha provveduto la finanziaria 2001 [legge 338/2001] mediante allocazione di corrispondente importo iscritto in tabella C.

Particolare notazione meritano i seguenti aspetti sempre relativi al finanziamento dell'anno 1999. In primo luogo, i progetti regionali funzionali agli obiettivi prioritari del PSN [ivi compreso il fondo per l'esclusività per rapporto di intramoenia dei dirigenti del ruolo sanitario] vedono dapprima ridotte le disponibilità 1999 e 2000 [l. 448/'98, l. 448/'99 e d.l. 3.3.2000], rispettivamente a 1.006 e a 170 miliardi, successivamente ripristinate a seguito dell'accordo del 3 agosto 2000 [CIPE 2.11.2000].

Ulteriore considerazione è per notare che nel FSN, quota indistinta, sono inclusi 1.614 miliardi la cui erogazione è stata inizialmente condizionata dall'art. 28 della legge 448 del 1998 [patto di stabilità interno] che ha previsto ai commi da 9 a 14 una serie di adempimenti procedurali e di confronti Governo-Regioni per addivenire non solo alla definitiva individuazione dei disavanzi delle gestioni sanitarie ante '95 e 1995/1997, ma pure i percorsi procedurali per l'attivazione di piani di rientro dal deficit.

Il termine fissato al 30 settembre 1999 per la definizione dell'accordo fra Governo e singole Regioni, valevole ad individuare gli interventi necessari al perseguimento

dell'equilibrio economico-gestionale nel rispetto dei livelli essenziali e con riferimento al Piano sanitario 1998-2000 ha bloccato la ripartizione dell'1,5% [1.614 miliardi] delle risorse rinvenienti da bilancio Stato '99. Tale ripartizione è stata perciò procrastinata al gennaio 2000 - in sede di riparto delle risorse per tale successivo anno - ma solo a favore delle Regioni che avessero sottoscritto e attuato il programma di rientro dai disavanzi.

Per le Regioni in situazione deficitaria, erano previsti programmi concertati per il rientro dai disavanzi e modalità di attuazione sulla base di linee di indirizzo e supporto tecnico da parte del ministero della Sanità.

La definizione di tali intese programmatiche è dapprima slittata a causa della complessità istruttoria poi ha subito l'inevitabile rallentamento originato dalle operazioni elettorali per l'elezione dei Presidenti regionali e di rinnovo dei Consigli.

A sbloccare la situazione è valso l'accordo del 3 agosto 2000 cui ha fatto seguito la deliberazione CIPE del 2 novembre 2000 che ha provveduto alla ripartizione e definitiva assegnazione alle Regioni dei 1.614 miliardi.

Ciò posto la seguenti tabelle ricostruiscono gli esiti gestionali del biennio 1998-1999, i quali divergono da quanto riferito in via di prima stima nella relazione dello scorso anno, sia per quanto riguarda l'importo dei finanziamenti sia per ciò che concerne il dato di spesa. Quanto a questo è da precisare che sia i dati 1998, sia specialmente quelli 1999, possono subire ancora qualche modifica dal momento che per diverse Regioni risultano tratti da modelli di rilevazione provvisoria [RND.01]. Quanto ai finanziamenti, da ricordare che anche per l'anno '99 è interventa l'integrazione sul fondo sanitario per 4.950 miliardi con l'assestamento al bilancio 1999 e ripartizione

avvenuta con deliberazione CIPE 15 febbraio 2000. Inoltre, in virtù dell'accordo Governo-Regioni del 3 agosto 2000, sono stati sbloccati i 1.614 miliardi non più condizionati ai previsti accordi sui piani di rientro. Infine è da segnalare l'utilizzo a finanziamento dei livelli di assistenza di risorse destinate a finalità specifiche e vincolate, le quali restano peraltro prive di copertura e rimesse ai conseguenti provvedimenti a carico del livello centrale.

TAB 38/REG

SPESA E FINANZIAMENTO CORRENTE DEL SSN
RISULTATI FINALI DI GESTIONE
ANNO 1998

(in miliardi)

REGIONI	SPESA con mobilità	Procapite (in mgl)	FINANZIAMENTO incluso riequilibrio e mobilità															
			FSN QUOTA INDISTINTA					IRAP+Add. IRPEF+ Contr.ti '97 (residui)	Procapite (in mgl)	ENTRATE PROPRIE	Procapite (in mgl)	PARTEC. REGIONI A STATUTO SPECIALE	Procapite (in mgl)	ASSEGNAZ. VINCOL. (*)	Procapite (in mgl)	TOTALE	Procapite (in mgl)	DISAVANZI (-) AVANZI	Procapite (in mgl)
			Delibera CIPE 5/8/98	Conguaglio mobilità	Integrazz. finanziaria 2000 (*)	TOTALE	Procapite (in mgl)												
PIEMONTE	9.167	2.137	2.222	-13	546	2.755	642	4.816	1.123	328	76			112	26	8.011	1.867	-1.157	-270
VALLE D' AOSTA	*269*	*2.246*	*-10*	*-3*	*0*	*-13*	*-107*	*144*	*1.201*	*10*	*87*	*118*	*985*	*0*	*0*	*260*	*2.166*	*-10*	*-79*
LOMBARDIA	18.220	2.022	1.503	106	2.057	3.667	407	12.412	1.378	799	89			248	28	17.126	1.901	-1.094	-121
PROV. BOLZANO	*1.222*	*2.665*	*8*	*-1*	*0*	*7*	*15*	*619*	*1.351*	*50*	*108*	*547*	*1.193*	*0*	*0*	*1.223*	*2.667*	*1*	*2*
PROV. TRENTO	*1.130*	*2.412*	*-13*	*11*	*0*	*-2*	*-4*	*581*	*1.240*	*56*	*120*	*439*	*938*	*0*	*0*	*1.075*	*2.295*	*-55*	*-118*
VENETO	9.571	2.137	2.240	1	343	2.584	577	5.280	1.179	479	107			118	26	8.462	1.890	-1.109	-248
FRIULI V.G.	*2.502*	*2.113*	*42*	*-4*	*0*	*37*	*31*	*1.380*	*1.165*	*118*	*100*	*889*	*751*	*0*	*0*	*2.425*	*2.047*	*-78*	*-65*
LIGURIA	3.597	2.197	1.226	-20	445	1.651	1.009	1.480	904	140	86			48	29	3.319	2.028	-278	-170
E. ROMAGNA	8.833	2.234	1.850	33	593	2.477	626	4.920	1.244	471	119			111	28	7.979	2.018	-855	-216
TOSCANA	7.277	2.063	2.251	5	461	2.717	770	3.673	1.041	314	89			97	28	6.801	1.928	-476	-135
UMBRIA	1.692	2.033	687	1	169	857	1.030	670	805	80	96			23	28	1.629	1.958	-62	-75
MARCHE	3.037	2.090	952	-3	-87	862	593	1.601	1.102	126	87			38	26	2.628	1.808	-409	-281
LAZIO	10.840	2.065	1.819	18	1.101	2.939	560	5.959	1.135	235	45			156	30	9.289	1.770	-1.551	-296
ABRUZZO	2.856	2.235	1.102	-6	161	1.257	985	915	717	61	48			34	26	2.267	1.776	-589	-461
MOLISE	614	1.864	344	-7	26	363	1.103	194	588	19	59			9	27	585	1.777	-29	-87
CAMPANIA	10.691	1.845	5.751	-51	344	6.044	1.043	3.211	554	176	30			150	26	9.581	1.653	-1.110	-192
PUGLIA	7.862	1.923	4.147	-2	399	4.544	1.111	2.112	517	143	35			108	27	6.907	1.690	-955	-234
BASILICATA	1.099	1.804	540	1	46	587	964	340	558	17	27			17	27	960	1.576	-139	-228
CALABRIA	3.712	1.795	2.116	-18	124	2.223	1.075	987	477	52	25			57	27	3.318	1.605	-394	-191
SICILIA	*9.140*	*1.791*	*1.539*	*-43*	*413*	*1.909*	*374*	*2.704*	*530*	*131*	*26*	*3.657*	*717*	*74*	*14*	*8.474*	*1.661*	*-666*	*-131*
SARDEGNA	*3.078*	*1.856*	*693*	*-14*	*190*	*869*	*524*	*1.040*	*627*	*83*	*50*	*828*	*499*	*29*	*17*	*2.848*	*1.716*	*-229*	*-138*
TOTALE GENERALE	116.410	2.021	31.041	-9	7.333	38.335	666	55.037	956	3.887	67	6.479	113	1.430	25	105.167	1.826	-11.243	-195
TOTALE R.S.O.	99.069	2.039	28.752	46	6.730	35.528	731	48.569	999	3.439	71	-	-	1.328	27	88.863	1.829	-10.206	-210

Fonte: Ministero della Sanità - SCPS. Dati stimati

(*) Importo al netto di 21.231 milioni per residui utilizzati nell'anno

TAB 39/REG

SPESA E FINANZIAMENTO CORRENTE DEL SSN
RISULTATI FINALI DI GESTIONE
ANNO 1999

(in miliardi)

REGIONI	SPESA con mobilità	Procapite (in migl)	FINANZIAMENTO inclusa riequilibrio e mobilità																	
			FSN QUOTA INDISTINTA						IRAP + Add. IRPEF	Procapite (in migl)	ENTRATE PROPRIE	Procapite (in migl)	PARTEC. REGIONI A STATUTO SPECIALE	Procapite (in migl)	ASSEGNAZ. VINCOL. (*)	Procapite (in migl)	TOTALE	Procapite (in migl)	DISAVANZI (-) AVANZI	Procapite (in migl)
			Delibera CIPE 6/8/99	Delibera CIPE 6/8/99	Delibera CIPE 15/2/00	Delibera CIPE 27/11/00	TOTALE	Procapite (in migl)												
PIEMONTE	9.526	2.222	3.248	12	419	137	3.816	890	4.518	1.054	328	76			116	27	8.778	2.047	-748	-174
VALLE D'AOSTA	*297*	*2.473*	*-10*	*0*	*0*	*0*	*-10*	*-79*	*127*	*1.054*	*10*	*87*	*159*	*1.325*	*0*	*0*	*287*	*2.387*	*-10*	*-87*
LOMBARDIA	19.446	2.149	4.290	26	845	276	5.436	601	11.774	1.301	874	97			250	28	18.334	2.026	-1.113	-123
PROV. BOLZANO	*1.313*	*2.847*	*8*	*0*	*0*	*0*	*8*	*17*	*598*	*1.297*	*48*	*104*	*661*	*1.434*	*0*	*0*	*1.315*	*2.851*	*2*	*4*
PROV. TRENTO	*1.195*	*2.533*	*-12*	*0*	*0*	*0*	*-12*	*-26*	*526*	*1.113*	*57*	*121*	*562*	*1.191*	*0*	*0*	*1.133*	*2.401*	*-62*	*-132*
VENETO	9.385	2.086	3.161	13	419	136	3.729	829	4.776	1.061	406	90			116	26	9.028	2.006	-357	-79
FRIULI V.G.	*2.666*	*2.258*	*41*	*0*	*0*	*0*	*41*	*35*	*1.343*	*1.134*	*118*	*100*	*1.018*	*860*	*0*	*0*	*2.521*	*2.128*	*-145*	*-123*
LIGURIA	3.792	2.328	1.892	5	171	56	2.123	1.303	1.369	840	140	86			48	29	3.680	2.259	-112	-69
E. ROMAGNA	9.324	2.348	2.859	11	392	128	3.390	854	4.644	1.170	471	119			105	27	8.610	2.169	-714	-180
TOSCANA	7.730	2.188	3.178	10	348	114	3.650	1.033	3.369	954	314	89			96	27	7.428	2.103	-302	-85
UMBRIA	1.790	2.146	945	2	82	27	1.056	1.265	627	752	80	96			23	28	1.786	2.141	-4	-5
MARCHE	3.268	2.241	1.259	4	140	46	1.449	994	1.261	865	126	87			37	25	2.873	1.970	-395	-271
LAZIO	11.489	2.184	3.387	15	485	158	4.045	769	5.626	1.070	235	45			155	30	10.061	1.913	-1.428	-272
ABRUZZO	3.267	2.556	1.429	4	121	40	1.594	1.247	812	635	80	63			34	27	2.520	1.972	-747	-584
MOLISE	660	2.008	403	1	32	10	446	1.358	175	533	19	59			9	27	649	1.977	-10	-31
CAMPANIA	11.200	1.935	6.774	17	516	168	7.475	1.292	2.561	443	176	30			149	26	10.361	1.790	-840	-145
PUGLIA	8.394	2.054	4.839	12	364	119	5.333	1.305	1.841	451	140	34			107	26	7.421	1.816	-973	-238
BASILICATA	1.105	1.829	653	2	54	18	728	1.199	295	486	18	30			17	27	1.058	1.743	-47	-78
CALABRIA	3.913	1.902	2.458	6	188	61	2.713	1.319	797	387	51	25			55	27	3.616	1.758	-296	-144
SICILIA	*9.639*	*1.891*	*2.405*	*8*	*267*	*87*	*2.768*	*544*	*2.339*	*459*	*131*	*26*	*3.687*	*724*	*74*	*15*	*8.999*	*1.767*	*-632*	*-124*
SARDEGNA	*3.265*	*1.975*	*1.014*	*3*	*107*	*35*	*1.159*	*701*	*911*	*551*	*83*	*50*	*827*	*500*	*35*	*21*	*3.014*	*1.823*	*-251*	*-152*
TOTALE GENERALE	122.456	2.118	44.223	150	4.950	1.613	50.938	884	50.288	872	3.904	68	6.913	120	1.426	25	113.470	1.968	-9.188	-159
TOTALE R.S.O.	104.289	2.143	40.776	138	4.576	1.493	46.983	965	44.445	913	3.457	71	-	-	1.318	27	96.203	1.977	-8.086	-166

Fonte: Ministero della Sanità - SCPS. Dati stimati

(*) Importo al netto di 43.338 milioni per residui utilizzati nell'anno

Va innanzitutto notato come il complessivo importo di finanziamento attribuito ai livelli di assistenza sanitaria per l'anno 1998, originariamente previsto in 104.188 miliardi, a seguito di successive variazioni è risultato consuntivamente pari a 105.167 miliardi, nella cui composizione figurano tuttavia 1.430 miliardi di risorse [al netto di 21 mld di residui utilizzati] vincolate a spese diverse da quelle per livelli di assistenza sanitaria. Nel tenere conto anche di tale importo, resta tuttavia l'esigenza di considerare il venir meno della copertura originariamente dedicata a progetti AIDS, a borse di studio per medicina generale, a extracomunitari, veterinaria, hanseniani e altri obiettivi di rilievo nazionale.

A fronte dell'indicato importo di finanziamento, pur maggiorato delle indicate quote vincolate, la spesa per i livelli di assistenza è risultata pari a 116.410 miliardi, con un disavanzo di 11.243 miliardi.

Quanto al 1999, il finanziamento pari a 113.470 miliardi [al netto di residui per 43 mld utilizzati nell'anno] è anche qui comprensivo di quote vincolate per finalità specifiche differenti dai livelli di assistenza, per garantire i quali la spesa è stata di 122.656 miliardi, con un deficit pari a oltre 9.185 miliardi.

I suesposti dati mettono in chiaro il consistente tasso di crescita della spesa sanitaria di parte corrente. Rispetto al 1998, quella rilevata per l'anno '99 [seppure non ancora definitiva] espone un incremento pari al 5,3% [+ 6.246 mld], mentre di 6.575 miliardi [+ 5,9%] è lo scostamento del 1998 rispetto al 1997.

Il confronto con il triennio precedente [v. TAB. 37/REG; parag. precedente] consente di rilevare come i tassi di crescita, particolarmente elevati negli anni '96 e '97 [+ 8,4%], mantengano nel '98 e '99 ritmi assai sostenuti [+ 5,9% e + 5,4%].

Nella media del quadriennio '96-'99 il tasso di crescita della spesa si colloca al 6,4%; percentuale di poco superiore a quella già riscontrata lo scorso anno sulla base di dati del tutto provvisori.

Per quanto concerne i saldi annuali, il confronto fra gli ultimi quattro esercizi considerati assegna all'anno '98 il primo posto per livello di disavanzo [11.243 mld], anche superiore a quello del '97 [10.586 mld] mentre si riduce ma resta tuttavia elevato lo squilibrio del 1999 [9.185 mld]. Da dire poi che il '99 recupera il margine positivo in virtù dell'integrazione di 4.950 miliardi disposta in assestamento '99 cui ha fatto seguito la delibera CIPE 10 febbraio 2000, che è valsa a correggere il finanziamento originario.

Va poi tenuto conto che nel finanziamento complessivo degli anni '98 e '99 figurano, come già detto, risorse destinate ad obiettivi vincolati che restano da realizzare e in certo modo continuano a pesare in termini di esigenza di copertura.

Complessivamente e comprendendo anche il '95, le cosiddette "nuove gestioni" hanno prodotto disavanzi per 37.495 miliardi con una media annuale di 7.499 miliardi.

Merita tuttavia sottolineare l'impennata dei disavanzi nel triennio 1997-1999 pari a 31.014 miliardi con una media annua di 10.338 miliardi. In realtà, come evidenziato da molteplici segnali, alla flessione nel trend negativo registrata nel 1995 non è seguito il ciclo virtuoso prospettato negli obiettivi di risanamento gestionale. Già nel 1996 il disavanzo si è attestato a 4.020 miliardi per salire impetuosamente, come già detto, al livello di 10.586 miliardi nel 1997, mantenendo un risultato assai negativo nei due anni successivi.

Permane lo squilibrio fra finanziamento e costi per l'assistenza sanitaria; elevata è la distanza della spesa media pro-capite dalla quota capitaria di finanziamento. Il Piano

sanitario nazionale 1998-2000 fissava per l'anno 1998 il relativo parametro in lire 1.795.305 e per l'anno 1999 in lire 1.849.165 [+ 3%]; la spesa pro-capite di fine 1998 registra lire 2.021.000 e quella relativa al 1999 sale a lire 2.128.000.

Da notare poi come, rispetto al dato medio nazionale, per nulla omogenee siano le situazioni riferibili alle diverse aree geografiche.

Rispetto al dato medio di spesa pro-capite 1998 e 1999, le Regioni del Sud e le Isole sono tutte al di sotto; il Nord è tutto al di sopra nel 1998 ma con l'eccezione del Veneto nel 1999. Ugualmente sopra media il Centro.

Particolare segnalazione meritano alcune realtà territoriali, ove il più elevato tasso di crescita della spesa negli ultimi quattro anni si è coniugato con il maggior peso percentuale di composizione del dato nazionale complessivo. Così per la Lombardia che nella media del quadriennio 1996-1999 vede crescere la propria spesa al ritmo del 6,7%, con un peso percentuale medio del 16,0% nei medesimi anni. Altrettanto vale per il Lazio con una crescita media del 6,4% e peso percentuale del 9,5% sul totale nazionale. Non dissimile il caso della Campania con un 8,0% di crescita media nel quadriennio [concentrata tuttavia nei primi due anni] e peso percentuale medio del 9,2% sul totale nazionale.

La suesposta tabella mostra poi come, a comporre il disavanzo complessivo dell'anno 1999 pari a 9.185 miliardi, il maggiore contributo sia riferibile al Lazio [16,1%] e Lombardia [12,7%]. Nel complesso il disavanzo delle due Regioni assorbe quasi il 30% del totale con un risultato non dissimile dagli anni precedenti.

Quanto alle altre Regioni, l'evoluzione dei disavanzi segna nel 1999 *trends* in prevalenza migliorativi rispetto al '98 per quasi tutte le realtà territoriali, ad eccezione

di Abruzzo, Puglia e Sardegna. Da segnalare anche il caso della Campania che nel triennio '97-'99 espone preoccupanti situazioni di disavanzo pari a 1.236 miliardi, 1.110 miliardi e 840 miliardi.

6. Prime valutazioni sui risultati dell'anno 2000 e indicazioni sul fabbisogno 2001

Il finanziamento complessivo a copertura della spesa per l'assistenza sanitaria dell'anno 2000 è la risultante di quanto originariamente previsto secondo la ripartizione di cui alla deliberazione CIPE 25 maggio 2000 nonché dell'accordo Governo-Regioni del 3 agosto 2000.

L'originaria assegnazione di parte corrente, pari a 117.128, miliardi ripartiva le risorse nel modo seguente:

a) 60.833 miliardi [stimati] di IRAP e addizionale IRPEF;

b) 4.083 miliardi di entrate per ticket e altre proprie;

c) 6.285 miliardi di partecipazioni delle Regioni a statuto speciale;

d) 45.928 miliardi per FSN, di cui: i) 44.975, quale quota indistinta per il finanziamento dei tre livelli di assistenza; ii) 953 miliardi agli altri enti sanitari [CRI, IZS, Università, O. B. Gesù.

Quanto ai tre livelli di assistenza, la prevista destinazione di spesa era di 5.730 miliardi per la prevenzione, 58.154 miliardi per l'assistenza distrettuale, 52.716 miliardi per l'ospedaliera.

L'accordo del 3 agosto 2000 ha aggiunto all'iniziale finanziamento ulteriori 6.860 miliardi, di cui 6.580 mld per livelli di assistenza, portando la copertura complessiva del fabbisogno a circa 124.000 miliardi di cui 123.180 per finanziamento della spesa

corrente. Il FSN da bilancio Stato è risultato pari a 52.907 miliardi, di cui 51.712 miliardi destinati alle Regioni per la spesa sanitaria di parte corrente [oltre 242 miliardi di residui da utilizzare nell'anno], ivi compresi 1.864 miliardi per obiettivi vincolati.

La seguente tabella espone in dettaglio la ripartizione dei finanziamenti dell'anno 2000.

TAB 40/REG

FINANZIAMENTO CORRENTE DEL SSN
ANNO 2000

(in miliardi)

REGIONI	FINANZIAMENTO incluso riequilibrio e mobilità													
	FSN QUOTA INDISTINTA				IRAP+ Add. IRPEF	Procapite (in mgl)	ENTRATE PROPRIE	Procapite (in mgl)	PARTEC. REGIONI A STATUTO SPECIALE	Procapite (in mgl)	ASSEGNAZ. VINCOL. (*)	Procapite (in mgl)	TOTALE	Procapite (in mgl)
	Delibera CIPE 25/5/00	Delibera CIPE 21/12/00	TOTALE	Procapite (in mgl)										
PIEMONTE	3.062	569	3.630	847	5.490	1.280	328	76			130	30	9.578	2.234
VALLE D'AOSTA	*-14*	*0*	*-14*	*-112*	*175*	*1.456*	*10*	*87*	*80*	*666*	*0*	*0*	*252*	*2.097*
LOMBARDIA	3.303	1.156	4.459	493	14.395	1.591	874	97			365	40	20.093	2.221
PROV. BOLZANO	*7*	*0*	*7*	*15*	*704*	*1.527*	*48*	*104*	*177*	*384*	*0*	*0*	*936*	*2.030*
PROV. TRENTO	*-5*	*0*	*-5*	*-10*	*664*	*1.407*	*57*	*121*	*287*	*609*	*0*	*0*	*1.004*	*2.128*
VENETO	2.880	570	3.450	767	5.827	1.295	406	90			224	50	9.907	2.202
FRIULI V.G.	*37*	*0*	*37*	*31*	*1.594*	*1.346*	*118*	*100*	*993*	*838*	*0*	*0*	*2.742*	*2.315*
LIGURIA	1.973	227	2.200	1.350	1.641	1.007	140	86			53	33	4.035	2.476
E. ROMAGNA	2.734	534	3.268	823	5.662	1.426	471	119			119	30	9.520	2.398
TOSCANA	3.186	467	3.652	1.034	4.092	1.158	314	89			109	31	8.167	2.312
UMBRIA	991	108	1.099	1.318	751	900	80	96			29	34	1.959	2.348
MARCHE	1.296	189	1.485	1.018	1.527	1.047	126	87			43	29	3.181	2.182
LAZIO	3.123	637	3.761	715	6.752	1.284	235	45			245	47	10.992	2.090
ABRUZZO	1.503	161	1.664	1.302	974	762	80	63			38	29	2.756	2.156
MOLISE	425	41	466	1.419	205	624	19	59			11	33	701	2.135
CAMPANIA	7.106	652	7.758	1.341	3.052	527	176	30			162	28	11.147	1.926
PUGLIA	5.129	455	5.584	1.367	2.193	537	140	34			118	29	8.035	1.967
BASILICATA	695	68	763	1.257	352	580	18	30			19	31	1.152	1.899
CALABRIA	2.640	232	2.872	1.396	944	459	51	25			69	34	3.935	1.913
SICILIA	*2.229*	*373*	*2.602*	*511*	*2.750*	*540*	*131*	*26*	*4.385*	*861*	*83*	*16*	*9.950*	*1.954*
SARDEGNA	*966*	*141*	*1.107*	*670*	*1.088*	*658*	*83*	*50*	*960*	*581*	*49*	*29*	*3.288*	*1.989*
TOTALE GENERALE	43.267	6.580	49.848	865	60.833	1.055	3.904	68	6.882	119	1.864	32	123.331	2.139
TOTALE R.S.O.	40.047	6.066	46.113	948	53.858	1.107	3.457	71	-	-	1.732	36	105.160	2.161

Fonte: Ministero della Sanità - SCPS. Dati stimati

(*) Importo al netto di 241.995 milioni per residui utilizzati nell'anno

Va osservato che, al pari degli anni precedenti, anche il 2000 ha visto un gettito IRAP inferiore alle previsioni con conseguente esigenza di integrazione del FSN a carico del bilancio dello Stato [v. per il gettito IRAP, TAB.22/REG].

La pur consistente integrazione di 6.860 miliardi non è valsa comunque a coprire l'andamento della spesa reso assai dinamico a seguito dei disposti rinnovi contrattuali e dell'aumento dei tetti per la farmaceutica.

Quanto al primo aspetto, pure da ricordare è la complessa vicenda dei contratti collettivi di lavoro del personale dirigenziale delle aree IV [dirigenza medica e veterinaria] e III [dirigenza sanitaria tecnica e amministrativa] per il biennio economico 2000-2001, sui quali la Corte non ha mancato di esprimere perplessità in ordine alla copertura finanziaria la cui precarietà e non esaustività ha comportato l'avviso di esigenza assoluta di monitoraggio sui previsti risparmi costituenti presupposto essenziale, a pena di sospensione parziale o totale del contratto.

A fronte dei reiterati disavanzi di parte corrente, che si prefigurano di entità rilevante per l'anno 2000, si moltiplicano le preoccupazioni in ordine ad un percorso consentito da questa Corte in sede di certificazione ai sensi dell'art. 52 del d.lgs. 29/'93, che, nel far premio ad aspetti di scopertura per il tramite di accurati strumenti di tempestivo monitoraggio, ha tuttavia scommesso su recuperi di efficienza da tradursi in altrettanti rientri dai disavanzi di parte corrente del servizio sanitario[20]. Il che già pare contraddetto dai risultati paventati per l'anno 2000 se è vero che la stessa relazione di cassa del Tesoro stima per il servizio sanitario pagamenti 2000 per 137.000 miliardi, che, seppure inclusivi di erogazioni per debiti pregressi [1.800 miliardi] e slittamenti

[20] V. Rapporto di certificazione allegato a deliberazione SS.RR. 15/2000.

dalla competenza dell'anno '99, denunciano tuttavia un consistente travalicamento rispetto al tetto dei finanziamenti.

Le richieste di questa Corte per avere contezza dell'andamento dei monitoraggi di spesa sono rimaste inevase sia da parte del Ministero della sanità sia da parte del Tesoro, i quali a circa cinque mesi dalla chiusura dei conti 2000 non sono stati in grado di esporre definiti esiti di monitoraggio. Mancano perciò dati aggiornati al 2000 mentre ancora in corso sono le verifiche anche per il 1999. Ciò condiziona la stessa funzione di controllo della Corte, il cui esercizio è specialmente inteso ad assicurare un arbitraggio neutrale nella ricomposizione delle coerenze valevoli a definire quanto dei travalicamenti sia attribuibile a decisioni del livello centrale e quanto sia dipeso da comportamenti non virtuosi dei livelli decentrati.

Nondimeno un esercizio sulla stima degli andamenti della spesa sanitaria misurati secondo diversi aggregati e definizioni consente una prima riflessione. Intanto, i dati ISTAT sulla spesa sanitaria, secondo il conto consolidato della sanità [RGSEP 2000], espongono un tasso di crescita rispetto al 1999 del 6,2%. Nella media del quadriennio 1996-1999, il tasso di crescita è risultato del 6,4% [v. *retro,* parag. 5]. Sulla base di tale evoluzione percentuale e tenuto conto dei dati dell'anno 1999 seppure non definitivi, gli esiti di spesa 2000 dovrebbero collocarsi fra i 130.360 miliardi e i 130.505 miliardi. In tale seconda ipotesi, che questa Corte ritiene tuttavia ottimistica, il travalicamento rispetto ai finanziamenti risulterebbe pari a 7.174 miliardi.

A tale riguardo va pure riferito come in esito alle richieste di questa Corte alcune Regioni non hanno mancato di attivarsi per fornire dati provvisori di preconsuntivo della spesa corrente per l'assistenza sanitaria dell'anno 2000. Si tratta di stime non

ancora definitive da valutarsi con estrema cautela ma che comunque denunciano una evoluzione del *trend* assai superiore a quanto sopra indicato sulla base di stime macroeconomiche, proprio perciò ritenute ottimistiche. Pur tenuto conto del numero incompleto di risposte, va tuttavia rilevato che la crescita della spesa nel 2000 segna percentuali che vanno dal più favorevole 6,3% dell'Emilia Romagna al più dinamico 17,2% del Veneto, con esiti intermedi che si collocano per le Regioni Liguria, Campania, Calabria, Piemonte, Lazio, Lombardia, rispettivamente intorno al 14,7%, al 13,7%, al 12,1%, all'11,8%, 10,2% e al 7,5% con una media di crescita del 10,9%.

L'impostazione delle politiche di finanziamento della sanità esige maggiore trasparenza e ragionevole certezza. Da dire a riguardo che nel 1998 gli stanziamenti sono risultati inferiori al fabbisogno per 11.243 miliardi. Tuttavia nel 1999 si è stabilito un volume di risorse inferiore alla spesa dell'anno precedente, solo in parte colmata da una integrazione al FSN per 4.950 miliardi. Così si è determinato un nuovo squilibrio per 9.185 miliardi. Quanto all'anno 2000, a copertura del fabbisogno sanitario sono stanziati, con l'integrazione dell'accordo di agosto, 123.331 miliardi che rappresentano lo 0,5% in più rispetto alla spesa del 1999, la cui evoluzione pur prevista nell'ordine del 6,2-6,4% è tuttavia già smentita dai suesposti dati di preconsuntivo riferibili all'assistenza sanitaria delle Regioni di certo più rilevanti in termini di entità di fabbisogno e componente percentuale del comparto [Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia Romagna, Lazio, Campania e Calabria]. Consegue da quanto esposto la previsione di ulteriore squilibrio, certamente superiore a quanto sin qui stimato sulla base di ottimistiche previsioni, in corrispondenza di una evoluzione della spesa 2000

che sembra evolvere - come già detto – ad un tasso percentuale di crescita pari al 10,9% rispetto ai risultati del 1999.

Preoccupanti del resto anche le prospettive per l'anno 2001, sulle cui gestioni graverà l'impatto del rinnovo dei contratti collettivi del personale dirigenziale, medico, veterinario, tecnico e amministrativo del biennio economico 2000-2001, nonché gli effetti dell'abolizione dei ticket farmaceutici. Anche se il tasso di evoluzione della spesa si mantenesse al 6,2%-6,4%, il relativo finanziamento previsto con gli accordi del 3 agosto 2000 e del 1 febbraio 2001 per un importo complessivo di 131.143 miliardi [compresi 300 miliardi rinviati all'assestamento del bilancio Stato 2001], di cui 130.000 circa per i livelli di assistenza sanitaria [v. TAB 41/REG seguente] non varrebbe comunque ad eliminare un ulteriore squilibrio rispetto ad una spesa che in prospettiva si può stimare superiore e non di poco ai già pronosticati 138.857 miliardi.

Di qui l'assoluta urgenza di più accurati sistemi capaci di fare chiarezza nella valutazione degli andamenti della spesa sanitaria. Come pure è stato osservato, si tratta di "obiettivo minimo", ma decisivo anche ai fini di una corretta impostazione dei rapporti fra governo centrale e governi regionali. L'impegno è per la costruzione di un sistema conoscitivo affidabile tramite il rafforzamento di più attrezzate sedi di valutazione e controllo, sia centrali sia regionali.

Il ritardo con cui procedono i previsti monitoraggi avviati nell'ambito di confronti Governo-Regioni suggerisce alla Corte un proprio diretto impegno per una collaborazione con i Presidenti delle Regioni per una esaustiva definizione dei reali fabbisogni, sui quali resta la convinta adesione di questa Corte sulla urgenza di procedere a una ragionevole definizione di livelli di assistenza che, nella valorizzazione

del costo delle prestazioni, ne rapportino qualità e quantità alle risorse disponibili e correttamente quantificate.

La seguente tabella riproduce, con riferimento a ciascuna Regione, il finanziamento definito con l'accordo di agosto per il fabbisogno 2001, con riguardo al quale valgono le suesposte considerazioni, delle quali del resto è già conferma l'intervenuta integrazione all'accordo del marzo scorso.

TAB 41/REG

FABBISOGNO ASSISTENZA SANITARIA *
ANNO 2001

REGIONI	Totale (milioni)	Pro-capite (lire)
Piemonte	9.936.000	2.317.453
Lombardia	19.936.000	2.193.253
Veneto	9.904.000	2.189.633
Liguria	4.078.000	2.508.196
Emilia Romagna	9.347.000	2.347.816
Toscana	8.289.000	2.343.914
Marche	3.311.000	2.266.273
Umbria	1.952.000	2.336.359
Lazio	11.463.000	2.160.873
Abruzzo	2.878.000	2.250.167
Molise	755.000	2.301.921
Campania	12.242.000	2.062.288
Basilicata	1.326.000	2.177.560
Puglia	8.644.000	2.059.610
Calabria	4.423.000	2.126.821
TOTALE R.S.O.	*108.484.000*	
Val d'Aosta	276.000	2.293.445
Provincia autonoma di Trento	1.038.000	2.182.752
Provincia autonoma di Bolzano	984.000	2.077.649
Friuli Venezia Giulia	2.813.000	2.373.495
Sicilia	10.976.000	2.127.641
Sardegna	3.539.000	2.103.048
TOTALE R.S.S.	*19.626.000*	
Vincolate e altri enti	1.096.000	
Obiettivi di PSN	1.907.000	
Accantonamento	30.000	
TOTALE	131.143.800	2.203.714

FONTE: Conferenza Stato - Regioni. Accordo del 1° febbraio 2001.

* Al lordo di 300 miliardi che saranno stanziati con l'assestamento Bilancio Stato 2001.

7. Il ripiano dei disavanzi sino all'anno 1999 e il residuo debito a carico delle Regioni

La questione dei disavanzi e le misure necessarie per farvi fronte hanno richiesto reiterati interventi legislativi.

Come si è visto nei precedenti paragrafi, al residuo debito relativo alla scopertura delle gestioni liquidatorie [3.425 mld + 1.098 mld = 4.523 mld; v. *retro,* TAB. 36/REG parag. 3], si sono poi aggiunti i disavanzi sanitari registrati negli esercizi del "nuovo corso".

A parziale ripiano della situazione debitoria, il d.l. 28 dicembre 1998 n. 450 [conv. con la legge 26.2.1999 n. 39] ha disposto, con riguardo al triennio 1995-1997, una prima parziale copertura a carico del bilancio dello Stato per 3.000 miliardi, da corrispondere per il 50% in ciascuno degli anni 1998 e 1999 previa trasmissione di apposita certificazione [entro il 20 febbraio 1999] da parte dei Presidenti delle Regioni.

La finanziaria 1999, ha poi disposto un'appostazione di altri 3.000 miliardi a copertura dei disavanzi 1997 e precedenti in collegamento con statuito disposto all'art. 28 comma 8 del collegato di quell'anno. L'esigenza di distinguere le responsabilità in ordine alla produzione dei disavanzi ha richiesto una specifica disciplina volta al definitivo accertamento di quelli sino al 1997 e finalizzata alla ripartizione del relativo onere di copertura tra lo Stato e le singole Regioni [art. 28, comma 9 e ss]. Adempimenti e scadenze temporali sono stati considerati in precedente paragrafo [4.1.]. Interessa piuttosto rilevare come i relativi lavori, protrattisi per buona parte dell'anno 1999, hanno consentito solo di recente la ricostruzione dei disavanzi relativi agli anni 1995-1996-1997.

In attesa della definizione delle effettive occorrenze per gli anni indicati, è stato intanto autorizzato, con il d.l. 10 novembre 1999 n. 411 [conv. con l. 22.12.1999 n. 498], il finanziamento a carico dello Stato dei 3.000 miliardi il quale utilizza l'accantonamento della finanziaria 1999.

Nella seguente tabella è esposta la ripartizione dei suddetti finanziamenti a ripiano con distinta considerazione per i due provvedimenti legislativi.

TAB 42/REG

RIPIANO DISAVANZI PREGRESSI (in miliardi)

REGIONI	L. 39/'99	L. 498/'99	TOTALE
Piemonte	180	170	350
Lombardia	486	483	969
Veneto	218	214	432
Liguria	130	135	265
Emilia Romagna	360	382	742
Toscana	220	224	444
Umbria	30	28	58
Marche	116	122	238
Lazio	536	577	1.113
Abruzzo	54	50	104
Molise	9	8	17
Campania	253	243	496
Puglia	121	106	227
Basilicata	10	-	10
Calabria	80	75	155
TOTALE R.S.O.	**2.803**	**2.817**	**5.620**
Friuli-Venezia Giulia	21	17	38
Sicilia	79	63	142
Sardegna	97	103	200
TOTALE R.S.S.	**197**	**183**	**380**
TOTALE REGIONI	**3.000**	**3.000**	**6.000**

Fonte: ripartizione CIPE

I suesposti dati mostrano come il maggiore importo complessivo a ripiano degli squilibri prodottisi nel periodo 1995-1997 sia stato erogato a favore del Lazio per 1.113 miliardi, seguito da Lombardia [969 mld] ed Emilia Romagna [742 mld].

La finanziaria 2000 ha poi previsto, a copertura del residuo debito come sopra ricostruito sino alla gestione '98, 13.000 miliardi ripartiti in tre anni [2000-2002].

Con l'accordo Governo–Regioni del 3 agosto 2000 il ripiano a carico del bilancio Stato viene aumentato di 3.000 miliardi e ammonta perciò a 16.000 miliardi a copertura dei disavanzi 1995-1999 e del residuo debito sino al 1994.

In attuazione di tale accordo, il decreto legge 19 febbraio 2001 n. 17 [conv. con legge 28.3.2001 n. 129] ha disposto che la relativa erogazione a favore delle Regioni avvenga in tre distinte *tranche* con cadenza negli anni 2001, 2002 e 2003 e rispettivamente pari a 7.000 miliardi, 6.000 miliardi e 3.000 miliardi. La ripartizione è avvenuta esclusivamente con riferimento al primo di tali anni, a titolo di acconto, con riserva di definizione delle effettive spettanze a seguito di individuazione definitiva dei disavanzi secondo quanto stabilito con decreto del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per la cui emanazione era previsto il temine di trenta giorni.

Per meglio chiarire la questione dei disavanzi e delle esigenza di ripiano che tutt'ora permangono, la seguente tabella riporta i dati relativi ai disavanzi *ante* 1994 non coperti dai mutui a carico Stato, nonché i disavanzi prodotti nel corso della cosiddette "nuove gestioni". A fronte dei quali sono gli importi risultanti dagli ulteriori ripiani disposti a carico del bilancio Stato ripartiti sulla base delle spettanze regionali. Da osservare che, relativamente ai 16.000 miliardi di cui all'accordo del 3 agosto, la

ripartizione è avvenuta, a titolo di acconto, solo per la prima *tranche* di 7.000 miliardi, mentre per le due successive di 6.000 e 3.000 miliardi gli importi ripartiti sono stimati per equivalenza.

TAB 43/REG

RIPIANO DEBITO PREGRESSO E RESIDUO DEBITO

(in miliardi)

REGIONI	DISAVANZI				RIPIANI					DEBITO RESIDUO A CARICO delle REGIONI
	Disavanzi fino al 31.12.1994	Disavanzi '95 - '97 (*) (*)	Disavanzi '98 - '99	TOTALE DISAVANZI	L. 39/'99 e L. 498/'99	Accordo 3 agosto e del. 17/2001			TOTALE RIPIANI	
						1^ tranche anno 2001 acconto	2^ tranche anno 2002 stima (*)	3^ tranche anno 2003 stima (*)		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10=4-9
Piemonte	0	-887	-1.905	-2.792	350	423	363	181	1.317	-1.475
Lombardia	-229	-2.588	-2.207	-5.024	969	917	786	393	3.065	-1.959
Veneto	-243	-946	-1.466	-2.655	432	556	477	238	1.703	-952
Liguria	-256	-812	-390	-1.458	265	285	244	122	916	-542
Emilia Romagna	-586	-2.284	-1.569	-4.439	742	720	617	309	2.388	-2.051
Toscana	-317	-888	-778	-1.983	444	436	374	187	1.441	-542
Marche	-103	-583	-804	-1.490	238	202	173	87	700	-790
Umbria	-26	-33	-66	-125	58	69	59	30	216	91
Lazio	-1.026	-3.376	-2.980	-7.382	1.113	1.210	1.037	519	3.879	-3.503
Abruzzo	-3	-151	-1.335	-1.489	104	118	101	51	374	-1.115
Molise	-9	8	-39	-40	17	29	25	12	83	43
Campania	-651	-702	-1.950	-3.303	496	743	637	318	2.194	-1.109
Basilicata	0	42	-186	-144	10	43	37	18	108	-36
Puglia	-507	-250	-1.928	-2.685	227	521	447	223	1.418	-1.267
Calabria	-211	-207	-690	-1.108	155	279	239	120	793	-315
TOTALE R.S.O.	*-4.167*	*-13.657*	*-18.293*	*-36.117*	*5.620*	*6.551*	*5.615*	*2.808*	*20.594*	*-15.523*
Val d'Aosta	0	-149	-20	-169	0	0	0	0	0	-169
Prov. Aut. Trento	0	-407	3	-404	0	0	0	0	0	-404
Prov. Aut. Bolzano	0	-635	-118	-753	0	0	0	0	0	-753
Friuli Venezia Giulia	-28	-258	-223	-509	38	11	9	5	63	-446
Sicilia	-271	37	-1.298	-1.532	142	272	233	117	764	-768
Sardegna	-57	-602	-480	-1.139	200	166	142	71	579	-560
TOTALE R.S.S.	*-356*	*-2.014*	*-2.136*	*-4.506*	*380*	*449*	*385*	*192*	*1.406*	*-3.100*
TOTALE	-4.523	-15.671	-20.429	-40.623	6.000	7.000	6.000	3.000	22.000	-18.623

FONTE: Ministero della Sanità - SCPS. Dati stimati

(*) Stima sulla base di equazione su dati della colonna 6

(*) (*) Importi corrispondenti al totale algebrico del triennio

La suesposta tabella mostra come alla fine del 1999 il totale dei disavanzi ascenda a 40.624 miliardi, rispetto ai quali i ripiani a carico del bilancio dello Stato ammontano complessivamente a 22.000 miliardi con un residuo debito a carico delle Regioni per 18.624 miliardi, dei quali 15.524 miliardi riguardano le Regioni a statuto ordinario. Fra queste, più consistenti situazioni debitorie, cui far fronte con mezzi regionali, si registrano nel Lazio [3.503 mld], in Emilia Romagna [2051 mld], Lombardia [1.959 mld], Piemonte [1.475 mld], Puglia [1.267 mld], Campania [1.109 mld].

A fronte di bilanci regionali con assai scarso margine di flessibilità il rischio è di un massiccio ricorso all'indebitamento, anche se l'attuale maggior rigore nei principi di garanzia per gli equilibri dovrebbe definitivamente escludere ogni possibilità di deroga ai limiti quantitativi e qualitativi vigenti.

A tale proposito la Corte ulteriormente segnala il grave rischio che per la stabilità della finanza regionale rappresenta la violazione del principio che vuole finanziata con mutui e/o altre forme di indebitamento solo la spesa per investimenti. Si tratta di una regola che, fissata per le Regioni sin dalla legge di contabilità 281 del 1970, è stata ribadita dalla 335 del 1976 e mantenuta salda nella nuova formulazione dell'art. 23 del d.lgs. 76/2000. Un principio che, con la riforma del Tit. V della seconda parte della Costituzione, assurge a valore di rango costituzionale secondo il nuovo testo dell'art. 119, ove è stabilito che le Regioni "possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento".

Di tale principio, in più occasioni evocato da questa Corte a fronte delle reiterate deroghe da parte del Governo, occorrerà tener conto nell'ambito di una ancora più rigorosa valutazione su quanto del residuo debito che permane a carico delle Regioni,

destinato altresì ad alimentarsi con gli esiti 2000 e 2001, sia o no da attribuire a loro proprie decisioni di spesa, nonché dell'effettiva sua sostenibilità, specie con riguardo alla questione ormai ineludibile di una corretta quantificazione dei costi delle prestazioni sanitarie da garantire, coniugata con il nuovo sistema di federalismo fiscale e di finanziamento.

8. La spesa sanitaria di parte corrente negli anni 1995-1999. Analisi per categorie economiche

La seguente tabella ricostruisce, per ciascuno degli anni compresi nel periodo 1995-1999, gli andamenti di spesa con riguardo sia all'importo complessivo sia nella disaggregazione per categorie di spesa, sulla base dei dati tratti, per gli anni sino al 1998, prevalentemente dal modello di rilevazione RND.01, che utilizza ancora dati di contabilità finanziaria; per il 1999, prevalgono i dati da conto economico con alcune eccezioni.

Come riscontrato nel precedente paragrafo, il volume globale della spesa sanitaria nazionale di parte corrente segna nel 1999 un aumento pari al 5,3%, mentre non minore è la stima sul tasso di incremento relativo all'anno 2.000 [v. *retro,* parag. 6].

I dati che seguono consentono di evidenziare le voci economiche che maggiormente pesano nella totale composizione.

TAB 44/REG

SPESA CORRENTE ASSISTENZA SANITARIA - IMPEGNI ANNI 1995 - 1999

(in milioni)

	A	y	A	x	y	A	x	y	A	x	y	A	x	y
CLASSIFICAZIONE ECONOMICA	1995	%	1996	%	%	1997	%	%	1998	%	%	1999	%	%
PERSONALE	39.588.699	42,39	42.754.219	8,00	42,21	47.297.971	10,63	43,06	45.231.165	-4,37	38,85	46.091.444	1,90	37,58
BENI E SERVIZI	17.965.004	19,24	18.889.298	5,14	18,65	19.264.875	1,99	17,54	24.503.953	27,19	21,05	26.362.121	7,58	21,49
MEDICINA DI BASE	5.541.148	5,93	6.176.413	11,46	6,10	6.763.182	9,50	6,16	6.697.129	-0,98	5,75	6.641.657	-0,83	5,41
FARMACEUTICA	9.964.088	10,67	10.974.803	10,14	10,84	12.167.722	10,87	11,08	13.473.898	10,73	11,57	14.765.044	9,58	12,04
OSPEDALIERA CONVENZIONATA	10.707.575	11,47	11.968.201	11,77	11,82	12.971.784	8,39	11,81	14.404.560	11,05	12,37	14.590.638	1,29	11,90
SPECIALISTICA INTERNA	1.062.906	1,14	1.149.419	8,14	1,13	1.259.043	9,54	1,15	883.594	-29,82	0,76	1.534.149	73,63	1,25
SPECIALISTICA ESTERNA	1.333.834	1,43	1.532.685	14,91	1,51	1.791.534	16,89	1,63	2.727.170	52,23	2,34	3.255.465	19,37	2,65
ALTRE PRESTAZIONI	6.088.625	6,52	6.792.128	11,55	6,71	7.560.274	11,31	6,88	7.975.578	5,49	6,85	8.932.252	12,00	7,28
OBIETTIVI DI PIANO	766.911	0,82	707.635	-7,73	0,70	308.935	-56,34	0,28	365.633	18,35	0,31	283.787	-22,38	0,23
MUTUI E INTERESSI PASSIVI	144.811	0,16	89.778	-38,00	0,09	135.279	50,68	0,12	47.032	-65,23	0,04	28.015	-40,43	0,02
COMPARTECIPAZIONI SANITARIE	196.140	0,21	220.345	12,34	0,22	272.683	23,75	0,25		-100,00	0,00			0,00
TRASFERIMENTI AL F.S.N.	24.053	0,03	33.172	37,91	0,03	41.937	26,42	0,04		-100,00	0,00			0,00
ONERI FINANZIARI									100.574		0,09	171.128	70,15	0,14
TOTALE	93.383.794	100,00	101.288.096	8,46	100,00	109.835.319	8,44	100,00	116.410.286	5,99	100,00	122.655.700	5,37	100,00

FONTE: Ministero della Sanità SCPS: per gli anni 95-97 dati certificati dai Presidenti delle Regioni (art. 28 l. 448/98). Per il 98 e 99 i dati, non ancora definitivi, sono tratti in parte da RND e in parte dal conto economico delle aziende.

LEGENDA:

A - valore assoluto

x - percentuale di scostamento rispetto all' esercizio precedente

y - percentuale rispetto al totale dell' esercizio

Da notare come, negli ultimi due anni considerati, quasi tutte le grandi voci di spesa evidenzino un *trend* costante di incremento; fanno eccezione i dati relativi al personale 1998 che flette rispetto al picco registrato nel '97 ma risale già nel '99 e sulla base di prima stime dovrebbe salire notevolmente nel 2000 e 2001 per effetto degli ultimi contratti collettivi.

Particolare la crescita '98 e '99 della ospedaliera convenzionata. Si ridimensiona invece, rispetto ai dati stimati lo scorso anno, il tasso di crescita relativo alle "altre prestazioni" pur mantenendosi a ritmi sostenuti in entrambi gli anni.

Per il 1998 e il 1999 è da rilevare il notevole incremento nella spesa per beni e servizi [+ 5.239 pari al 27,2% e + 1.858 pari al 7,6%], mentre pari a 1.307 miliardi e a 1.291 miliardi, rispettivamente per il '98 e '99, è la crescita per la"farmaceutica".

Senza significative variazioni e sostanzialmente in linea con gli anni precedenti si mantiene la spesa riconducibile alla medicina di base, mentre notevole è l'aumento della specialistica esterna che in due anni cresce di 1.463 miliardi [+ 81,6%].

Ciò posto, va osservato come, nella composizione della spesa corrente sanitaria, influenza particolare sia da assegnare al "personale", alla spesa per "beni e servizi", alla "farmaceutica", all'"ospedaliera convenzionata", che nel 1999 rappresentano rispettivamente il 37,7%, il 21,5%, il 12% e l'11,9% del totale.

Su ciascuna di esse sono le considerazioni che seguono.

8.1. Il costo del personale e la sua gestione

La spesa per il personale rappresenta la voce di maggior peso nella composizione della spesa sanitaria corrente, anche se negli ultimi due anni considerati ['98 e '99]

risulta ridimensionata nel confronto con il 1997. Il maggior tasso di crescita si è realizzato negli anni 1995-1997, passando da 39.589 miliardi a 47.298 miliardi e con peso percentuale sul totale dal 42,5% al 43,2%. L'anno 1998 registra il positivo esito delle disposizioni recate dalla legge 662/'96 sul blocco delle assunzioni del comparto sanità e dell'assenza di rinnovi contrattuali con conseguente flessione della spesa relativa di ben 2.067 miliardi [- 4,5%] ma successivo rialzo nel '99 di 860 miliardi che non vale a riportare il dato a livello '97. E' piuttosto sul 2000 che si addensano le maggiori preoccupazioni per gli intervenuti accordi contrattuali sui quali non risulta effettuato il monitoraggio richiesto dalla Corte in tema di copertura.

La seguente tabella espone con riguardo a ciascuna Regione la spesa per il personale degli anni 1995-1999. Va sottolineato che tali importi sono al netto degli oneri relativi al personale dei vari enti ricompresi nella categoria dell'ospedaliera convenzionata.

TAB 45/REG

SPESA PER IL PERSONALE S.S.N.
ANNI 1995 - 1999

(in milioni)

REGIONI	1995	1996	1996/1995 %	1997	1997/1996 %	1998	1998/1997 %	1999	1999/1998 %
PIEMONTE	2.969.619	3.152.806	6,17	3.743.197	18,73	3.498.492	-6,54	3.684.719	5,32
VALLE D'AOSTA	103.993	116.029	11,57	139.763	20,46	136.963	-2,00	134.925	-1,49
LOMBARDIA	5.804.472	6.414.688	10,51	6.731.812	4,94	6.404.579	-4,86	6.571.433	2,61
PROV. AUTON. BOLZANO	410.068	497.698	21,37	561.803	12,88	560.243	-0,28	625.410	11,63
PROV. AUTON. TRENTO	390.939	415.043	6,17	481.506	16,01	449.474	-6,65	461.516	2,68
VENETO	3.336.859	3.558.702	6,65	4.032.750	13,32	3.857.275	-4,35	3.757.318	-2,59
FRIULI-VENEZIA-GIULIA	933.283	986.739	5,73	1.147.519	16,29	1.052.881	-8,25	1.141.635	8,43
LIGURIA	1.302.378	1.403.274	7,75	1.503.357	7,13	1.450.801	-3,50	1.467.831	1,17
EMILIA ROMAGNA	3.294.498	3.629.183	10,16	3.793.254	4,52	3.491.360	-7,96	3.575.133	2,40
TOSCANA	2.873.041	3.121.790	8,66	3.393.493	8,70	3.172.805	-6,50	3.262.705	2,83
UMBRIA	720.255	735.020	2,05	843.104	14,70	795.887	-5,60	813.342	2,19
MARCHE	1.156.377	1.228.348	6,22	1.372.529	11,74	1.300.168	-5,27	1.430.537	10,03
LAZIO	3.074.459	3.326.950	8,21	3.675.476	10,48	3.606.651	-1,87	3.689.764	2,30
ABRUZZO	875.512	955.653	9,15	1.055.059	10,40	953.600	-9,62	995.837	4,43
MOLISE	241.197	259.616	7,64	298.654	15,04	290.854	-2,61	299.494	2,97
CAMPANIA	3.435.935	3.648.377	6,18	4.279.587	17,30	4.085.153	-4,54	4.119.179	0,83
PUGLIA	2.362.108	2.623.072	11,05	2.884.019	9,95	2.740.731	-4,97	2.838.392	3,56
BASILICATA	373.124	392.750	5,26	428.903	9,21	460.150	7,29	431.099	-6,31
CALABRIA	1.385.234	1.525.595	10,13	1.745.066	14,39	1.767.443	1,28	1.742.400	-1,42
SICILIA	3.271.511	3.423.602	4,65	3.669.502	7,18	3.717.777	1,32	3.605.618	-3,02
SARDEGNA	1.273.837	1.339.284	5,14	1.517.618	13,32	1.437.878	-5,25	1.443.157	0,37
TOTALE	39.588.699	42.754.219	8,00	47.297.971	10,63	45.231.165	-4,37	46.091.444	1,90

FONTE: Ministero della Sanità SCPS: per gli anni 95-97 dati certificati dai Presidenti delle Regioni (art. 28 l. 448/98). Per il 98 e 99 i dati, non ancora definitivi, sono tratti in parte da RND e in parte dal conto economico delle aziende.

I suesposti dati mostrano come l'incidenza della spesa del personale sul totale della spesa corrente sia differente nelle varie realtà territoriali e sia anche influenzato dai sistemi di erogazione delle prestazioni [diretta o tramite strutture convenzionate], così pure dal diverso rapporto dipendenti/popolazione, nonché dalla quota di medici a tempo pieno e dal livello di costo medio standardizzato. Rispetto al peso percentuale medio del 37,6%, mostrano livelli superiori: Toscana [42,2%], Veneto [40,0%], Liguria [38,7%], Emilia Romagna [38,3%]. Sotto media sono invece: Lazio [32,1%], Lombardia [33,8%], Puglia [33,8%], Campania [36,7%]; Regioni, queste, ove ampio è il ricorso a strutture private [Lombardia e Campania] e a istituti convenzionati [Lazio e Puglia], non solo per la riabilitazione e la lungodegenza, ma anche per ricoveri in regime ordinario per acuti.

La disaggregazione del costo del personale con riguardo ai vari ruoli nei quali si ripartisce il complesso dei dipendenti mette in chiaro la decisa prevalenza della spesa per il ruolo sanitario [medici e infermieri]. La seguente tabella ne dà conto.

TAB 46/REG

SPESA DEL PERSONALE S.S.N.
Disaggregazione per ruoli
ANNO 1999

(in milioni)

REGIONI	Sanitario	Ruolo professionale	Ruolo tecnico	Ruolo amministrativo	TOTALE
PIEMONTE	2.852.294	9.373	531.642	380.943	3.774.252
VALLE D'AOSTA	99.327	267	22.943	13.141	135.678
LOMBARDIA (*)	4.644.000	19.000	878.000	488.000	6.029.000
PROV. AUTON. BOLZANO	473.375	2.082	86.541	61.704	623.702
PROV. AUTON. TRENTO	344.602	1.064	75.172	43.052	463.890
VENETO	2.971.412	11.456	474.805	299.497	3.757.170
FRIULI-VENEZIA-GIULIA	859.518	3.802	173.272	67.081	1.103.673
LIGURIA	1.302.641	11.286	264.232	122.808	1.700.967
EMILIA ROMAGNA	2.931.779	15.884	468.978	292.775	3.709.416
TOSCANA	2.694.377	17.641	492.612	264.147	3.468.777
UMBRIA	661.009	4.790	92.967	63.164	821.930
MARCHE	1.108.183	3.706	201.648	100.238	1.413.775
LAZIO	2.867.502	6.807	541.317	294.669	3.710.295
ABRUZZO	789.742	2.299	160.022	79.068	1.031.131
MOLISE (*)	230.000	2.000	43.000	24.000	299.000
CAMPANIA	3.112.085	9.109	646.900	298.588	4.066.682
PUGLIA	2.142.440	7.346	462.258	239.469	2.851.513
BASILICATA	237.314	727	53.603	23.543	315.187
CALABRIA	1.302.093	5.074	283.476	179.729	1.770.372
SICILIA (*)	2.776.000	12.000	526.000	292.000	3.606.000
SARDEGNA	1.108.260	4.366	234.016	94.252	1.440.894
TOTALE	**35.507.953**	**150.079**	**6.713.404**	**3.721.868**	**46.093.304**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero della Sanità, dati desunti dalla classificazione dei costi per livelli di assistenza.

Considerato il differente metodo di elaborazione il totale complessivo diverge da quello della tabella precedente.

(*) I dati delle Regioni, Lombardia, Molise e Sicilia sono ricavati mediante stima percentuale della composizione media totale.

Le risorse assorbite dal personale sanitario coprono nell'anno 1999 una percentuale del costo complessivo del personale pari al 77% [35.508 mld / 46.093 mld] mentre assai inferiore è la componente di spesa riferibile ai ruoli tecnico [14,6%], amministrativo [8,1%] e professionale [0,32%].

La disaggregazione dei dati consente di notare le differenze esistenti fra le Regioni ove, con riguardo al ruolo sanitario, un livello di composizione superiore alla media lo si rileva in quasi tutto il Nord e Centro: Umbria [80,4%], Veneto [79,0%], Emilia Romagna [79,1], Marche [78,4%], Friuli Venezia Giulia [77,8%], Toscana [77,6%], Lazio [77,3%]. Sotto media tutto il Sud e il Piemonte: Calabria [73,5%], Puglia [75,1%], Basilicata [75,2%], Piemonte [75.6%], Liguria e Abruzzo [76,6%], Campania [76,5%].

Collegata ai dati di spesa, è l'evoluzione della consistenza di personale in attività presso il Servizio Sanitario Nazionale; se ne traggono utili indicazioni in ordine alle politiche intraprese in tema di ristrutturazione degli uffici e di riorganizzazione secondo più efficienti criteri di gestione.

Sulla base dei dati della ragioneria generale dello Stato [RGS] la seguente tabella espone l'entità numerica degli addetti al settore, rilevata per gli anni 1998 – 1999 e disaggregata per ciascuna Regione. Va precisato che questi dati si riferiscono ad un aggregato complessivo diverso da quello preso a base nella relazione sulla finanza regionale dello scorso anno; il che spiega la non concordanza dei dati con riferimento all'anno 1998.

TAB 47/REG

NUMERO DIPENDENTI S.S.N.

REGIONI	In servizio 1998	In servizio 1999	Variazione 1998/1999
PIEMONTE	55.747	57.790	2.043
VALLE D'AOSTA	1.843	1.922	79
LOMBARDIA	101.887	109.303	7.416
PROV.AUTON. BOLZANO	7.449	7.658	209
PROV. AUTON. TRENTO	6.893	7.023	130
VENETO	56.631	56.535	-96
FRIULI VENEZIA GIULIA	18.367	18.175	-192
LIGURIA	23.674	25.742	2.068
EMILIA ROMAGNA	53.440	54.362	922
TOSCANA	47.765	48.984	1.219
UMBRIA	11.163	10.777	-386
MARCHE	18.805	19.308	503
LAZIO	48.313	49.266	953
ABRUZZO	15.352	16.016	664
MOLISE	3.859	3.867	8
CAMPANIA	55.123	54.988	-135
PUGLIA	41.845	41.788	-57
BASILICATA	5.946	6.083	137
CALABRIA	23.881	23.888	7
SICILIA	48.366	49.184	818
SARDEGNA	21.581	21.716	135
TOTALE	667.930	684.375	16.445

FONTE: Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica - R.G.S.

I suesposti dati mostrano una crescita numerica del personale pari a 16.445 unità [+ 2,5% rispetto al 1998].

Espongono tuttavia una riduzione dell'organico in servizio: l'Umbria [- 3,5%], il Friuli Venezia Giulia [- 1,0 %], il Veneto [- 0,2%], la Campania [- 0,2%], la Puglia [- 0,1%]. Crescono il numero dei dipendenti in Liguria [+ 8,7%], Lombardia [+ 7,3%], Piemonte [+ 3,7%], e Toscana [+2,5%].

Per valutare tuttavia la congruità nella distribuzione territoriale del personale del servizio sanitario nazionale un primo criterio parametrico è offerto dal rapporto tra popolazione e addetti al SSN, di cui di seguito vengono fornite le risultanze relative al 1999.

TAB 48/REG

DIPENDENTI S.S.N. / POPOLAZIONE

REGIONI	Popolazione 1999 A	Dipendenti 1999 B	A/B
PIEMONTE	4.287.758	57.790	74,20
VALLE D'AOSTA	120.168	1.922	62,52
LOMBARDIA	9.047.177	109.303	82,77
PROV.AUTON. BOLZANO	461.115	7.658	60,21
PROV. AUTON. TRENTO	471.801	7.023	67,18
VENETO	4.499.637	56.535	79,59
FRIULI VENEZIA GIULIA	1.184.544	18.175	65,17
LIGURIA	1.629.203	25.742	63,29
EMILIA ROMAGNA	3.970.458	54.362	73,04
TOSCANA	3.532.478	48.984	72,11
UMBRIA	834.082	10.777	77,39
MARCHE	1.458.219	19.308	75,52
LAZIO	5.259.553	49.266	106,76
ABRUZZO	1.278.173	16.016	79,81
MOLISE	328.484	3.867	84,95
CAMPANIA	5.786.769	54.988	105,24
PUGLIA	4.085.831	41.788	97,78
BASILICATA	607.018	6.083	99,79
CALABRIA	2.057.598	23.888	86,14
SICILIA	5.093.014	49.184	103,55
SARDEGNA	1.653.179	21.716	76,13
ITALIA	57.646.259	684.375	84,23

FONTE: Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica - R.G.S.

I dati evidenziano sostanziali differenze esistenti fra le aree geografiche. Nelle Regioni settentrionali – ad eccezione della Lombardia - il rapporto tra personale del SSN e popolazione residente è più alto rispetto alla media nazionale e così pure nelle Regioni del Centro [eccetto il Lazio]. In tutte le Regioni del Sud, invece, il rapporto si rovescia, in alcuni casi allontanandosi notevolmente dalla media nazionale di 84,2 abitanti per dipendente; è il caso, in particolare di Campania, Basilicata e Sicilia, superate tuttavia dal Lazio, ma tutte con circa 100 abitanti, o più, per dipendente SSN.

Va tuttavia precisato che i suddetti dati e le relative considerazioni andrebbero ulteriormente integrati per tenere conto da un lato della quota di mercato assorbita dall'offerta sanitaria privata e/o convenzionata – assai consistente in alcune realtà regionali quali Lazio e Campania – per altro verso dei dati relativi alla mobilità interregionale degli utenti del SSN.

Ed invero, il fatto che negli ultimi anni il cd. "saldo migratorio" risulti costantemente positivo per le Regioni del Nord e del Centro e negativo per quelle meridionali contribuisce anche a spiegare le sopra indicate disuguaglianze territoriali in termini di disponibilità di addetti al SSN.

8.2. La spesa farmaceutica

A livello nazionale, la spesa per l'assistenza farmaceutica evidenzia a partire dal 1998 un andamento incrementale di particolare rilevanza che risulta confermato anche con riguardo alle prime stime 2000.

Terza in ordine di importanza relativa, nel '98 e '99 ha assorbito circa il 12% della spesa corrente totale.

Con riferimento alle c.d. "nuove gestioni" la tendenza alla crescita della spesa per farmaci è stata continuativa ed è passata dai 9.964 miliardi del 1995 ai 16.944 del 2000, cioè in cinque anni un maggior costo di 6.980 miliardi, pari ad un incremento percentuale del 70%.

Sotto questo profilo, destano non poca preoccupazione le disposizioni degli ultimi anni che consentono tetti più elevati di spesa per la farmaceutica anche in assenza di assegnazioni integrative di risorse correnti alle Regioni.

Dati più aggiornati, rispetto a quelli riportati nel referto dello scorso anno, chiariscono che nel 1998 la spesa in questione è aumentata di ben 3.149 miliardi rispetto al 1997 [+30,5%], superando di 1.473 miliardi il tetto massimo previsto a carico del servizio sanitario nazionale e fissato in 12.200 miliardi dall'art. 36, comma 15, della legge n. 449/'97. Non dissimile il risultato 1999, con incremento della farmaceutica di ulteriori 1.292 miliardi, pari in valore assoluto a 14.765 miliardi [+9,6%] che supera per 2.169 miliardi il limite stabilito dalla legge 448/'98 in 11.451 miliardi e possibile incremento del 10% purché coniugato ad altrettanta riduzione di spesa per altre funzioni. L'anno 2000 segna infine una spesa totale per farmaci pari a 16.944 miliardi[21] con incremento di 2.179 miliardi rispetto al 1999 [+15%].

Alcuni elementi interessanti per un analisi più specifica sull'andamento della spesa farmaceutica possono trarsi poi dal confronto interregionale. Nella seguente tabella vengono riportati i dati disaggregati con riferimento agli anni 1995 – 2000, con possibilità di confronto tra la situazione di ciascuna Regione e la percentuale media di crescita della spesa di livello nazionale.

[21] I dati dell'anno 2000 relativi alla spesa farmaceutica sono pubblicati nell'aggiornamento anno 2000 al I° Rapporto sull'uso dei farmaci in Italia, a cura dell'Osservatorio nazionale sull'impiego dei medicinali.

TAB 49/REG

SPESA FARMACEUTICA ANNI 1995 - 2000

(in milioni)

REGIONI	1995	1996	1996/1995 %	1997	1997/1996 %	1998	1998/1997 %	1999	1999/1998 %	2000	2000/1999 %
PIEMONTE	696.885	785.464	12,71	835.738	6,40	929.799	11,25	1.058.790	13,87	1.227.200	15,91
VALLE D'AOSTA	16.659	18.236	9,47	21.058	15,47	23.160	9,98	26.853	15,95	30.900	15,07
LOMBARDIA	1.373.631	1.454.424	5,88	1.627.760	11,92	1.872.298	15,02	2.091.460	11,71	2.405.400	15,01
PROV. AUTON. BOLZANO	47.564	53.228	11,91	57.378	7,80	72.472	26,31	87.789	21,14	100.400	14,37
PROV. AUTON. TRENTO	58.552	66.889	14,24	74.727	11,72	82.188	9,98	89.924	9,41	102.800	14,32
VENETO	634.536	698.090	10,02	775.852	11,14	862.621	11,18	976.857	13,24	1.139.600	16,66
FRIULI-VENEZIA-GIULIA	173.227	191.580	10,59	210.662	9,96	232.583	10,41	266.595	14,62	303.200	13,73
LIGURIA	346.277	381.724	10,24	407.703	6,81	435.591	6,84	481.272	10,49	545.400	13,32
EMILIA ROMAGNA	675.717	732.942	8,47	768.775	4,89	808.246	5,13	926.394	14,62	1.051.100	13,46
TOSCANA	656.255	701.619	6,91	735.650	4,85	777.717	5,72	858.400	10,37	977.400	13,86
UMBRIA	162.494	176.711	8,75	195.129	10,42	214.940	10,15	234.615	9,15	262.400	11,84
MARCHE	269.355	305.044	13,25	332.613	9,04	353.506	6,28	381.446	7,90	429.700	12,65
LAZIO	963.629	1.063.890	10,40	1.250.917	17,58	1.390.607	11,17	1.496.902	7,64	1.771.200	18,32
ABRUZZO	222.076	249.537	12,37	282.345	13,15	309.442	9,60	338.839	9,50	411.800	21,53
MOLISE	52.364	61.928	18,26	66.200	6,90	75.015	13,32	86.762	15,66	94.300	8,69
CAMPANIA	1.193.913	1.350.914	13,15	1.515.529	12,19	1.579.083	4,19	1.691.798	7,14	1.905.700	12,64
PUGLIA	739.841	846.888	14,47	917.499	8,34	976.547	6,44	1.073.952	9,97	1.233.600	14,87
BASILICATA	104.030	116.933	12,40	130.441	11,55	139.813	7,18	152.819	9,30	180.700	18,24
CALABRIA	397.179	429.335	8,10	482.122	12,30	516.509	7,13	545.616	5,64	631.900	15,81
SICILIA	904.768	999.100	10,43	1.162.030	16,31	1.430.499	23,10	1.466.447	2,51	1.670.700	13,93
SARDEGNA	275.136	290.327	5,52	317.594	9,39	391.262	23,20	431.514	10,29	468.900	8,66
TOTALE	**9.964.088**	**10.974.803**	**10,14**	**12.167.722**	**10,87**	**13.473.898**	**10,73**	**14.765.044**	**9,58**	**16.944.300**	**14,76**

FONTE: Ministero della Sanità SCPS: per gli anni 95-97 dati certificati dai Presidenti delle Regioni (art. 28 l. 448/98). Per il 98 e 99 i dati, non ancora definitivi, sono tratti in parte da RND e in parte dal conto economico delle aziende. Per il 2000 i dati sono dell'Osservatorio nazionale sull'impiego dei medicinali

Una prima considerazione è per il risultato 2000 la cui spesa totale risulta pari a circa 16.944 miliardi a fronte del tetto fissato in finanziaria 2000 in 12.650 miliardi con possibilità di incremento non oltre il 14% [1.771 mld] da mantenere in ogni caso entro l'importo già fissato per il finanziamento della spesa di parte corrente. Tale anno mostra perciò un travalicamento di 2.523 miliardi ivi compreso il previsto incremento del 14%.

Analisi ufficiali[22] indicano fra le principali cause della crescita della farmaceutica: l'aumento dei consumi, l'incremento dei prezzi, lo spostamento delle prescrizioni verso farmaci nuovi e più costosi [effetto *mix*].

Quanto al primo fattore causale, va considerato che il numero di ricette medio pro-capite è passato da 5,4 del 1998 a 5,7 del 1999 per attestarsi nell'anno 2000 a 6,1. Il che è importante nella valutazione degli effetti finanziari conseguenti all'eliminazione dei *ticket* disposta in finanziaria 2001. Dati recenti[23] mostrano una variabilità nel consumo dei farmaci nelle diverse aree geografiche e realtà territoriali. Il numero di ricette pro-capite, nell'anno 2000, passa infatti dal 5,3 del Nord al 6,4 del Centro e al 7,0 del Sud. La Campania è al primo posto per consumo [7,6], seguita dalla Sicilia [7,3] e dalla Calabria [7,3]; all'altro estremo con consumi farmaceutici più bassi: Friuli V.G. [5,0], Lombardia e Valle d'Aosta [5,1], Piemonte e Veneto [5,3].

L'esame dei dati riportati nella tabella mostra poi, con riferimento all'anno 1999, le differenze fra Regioni e aree territoriali anche con riguardo al peso percentuale della farmaceutica sulla spesa corrente complessiva, ove in tale rapporto a prevalere sono le Regioni del Sud con la percentuale del 14,1%, seguite dalle Regioni del Centro con il

[22] M. Sanità – Dip. per la valutazione dei farmaci - I° Rapporto nazionale sull'uso dei farmaci in Italia – anno 2000, I° semestre.
[23] V. Osservatorio nazionale sull'impiego dei medicinali – Aggiornamento trimestrale - anno 2000.

12,2%, mentre assai più basso è il peso della farmaceutica nelle Regioni del Nord [10,5%]. Nella graduatoria fra singole Regioni in cima per peso percentuale sono Campania [15,1%] e Sicilia [15,2%]; all'opposto si collocano Valle d'Aosta [9,1%], Emilia Romagna [9,9%] e Veneto [10,4%].

8.3. La spesa per beni e servizi

Tra il 1995 e il 1999 la spesa per beni e servizi ha fatto registrare un andamento in crescita passando da 17.965 miliardi a 26.362 miliardi. Le misure di contenimento, reiteratamente riprodotte con le annuali manovre a partire dal 1994 e da ultimo con il collegato alla finanziaria per il '98[24], hanno mancato l'obiettivo della prevista riduzione. Con riferimento a tale anno la riduzione prevista del 2,25% sul dato rendicontato 1996 [18.889 mld] incrementato del tasso programmato d'inflazione '97 e '98 avrebbe dovuto registrare una spesa massima per beni e servizi non superiore a 19.366 miliardi.

La seguente tabella mostra invece per l'anno 1998 un importo pari a 24.504 miliardi assai superiore al limite fissato e conseguente travalicamento per 5.138 miliardi. Quanto al 1999 il necessario contenimento è stato dapprima incluso nelle regole del Patto di stabilità interno [art. 28, legge 448/'98], mentre per il 2000 e 2001 è al sistema della centralizzazione degli acquisti che viene affidato l'obiettivo di

[24] Il collegato alla finanziaria per il 1998 [legge 27.12.1997 n. 449] all'art. 32 comma 1, ha previsto una contrazione del 2,25% della spesa per beni e servizi in rapporto al valore rendicontato nel 1996 incrementato in base ai tassi di inflazione programmata per gli anni 1997 e 1998 indicati nei rispettivi DPEF pari al 2,5% e 1,8%. Ad avviare il sistema dei vincoli di contenimento della spesa per beni e servizi è la legge 724 del 1994 che ebbe a fissare analoghi limiti per il triennio 1995-1997 con riferimento al valore 1993 ridotto rispettivamente del 18%, 16%, 14%.

risparmio. Nondimeno l'esito 1999 conferma l'andamento in crescita con una spesa di 26.362 miliardi superiore di 1.859 miliardi sull'anno precedente [+ 7,6%].

TAB 50/REG

SPESA PER I BENI E SERVIZI DEL S.S.N. ANNI 1995 - 1999

(in milioni)

REGIONI	1995	1996	1996/1995 %	1997	1997/1996 %	1998	1998/1997 %	1999	1999/1998 %
PIEMONTE	1.496.889	1.590.292	6,24	1.745.881	9,78	2.233.454	27,93	2.458.925	10,10
VALLE D'AOSTA	51.687	59.261	14,65	63.768	7,61	58.371	-8,46	80.538	37,98
LOMBARDIA	3.027.306	3.211.774	6,09	3.178.419	-1,04	4.461.550	40,37	4.736.553	6,16
PROV. AUTON. BOLZANO	223.487	250.927	12,28	258.482	3,01	341.118	31,97	365.106	7,03
PROV. AUTON. TRENTO	161.456	172.916	7,10	178.912	3,47	310.967	73,81	347.229	11,66
VENETO	1.733.124	1.882.653	8,63	1.911.101	1,51	2.424.789	26,88	2.665.740	9,94
FRIULI-VENEZIA-GIULIA	422.199	452.202	7,11	466.924	3,26	594.736	27,37	621.325	4,47
LIGURIA	639.810	635.849	-0,62	662.337	4,17	745.570	12,57	797.660	6,99
EMILIA ROMAGNA	1.903.224	1.961.418	3,06	1.948.299	-0,67	2.565.767	31,69	2.628.523	2,45
TOSCANA	1.446.549	1.472.117	1,77	1.403.412	-4,67	1.754.126	24,99	1.906.928	8,71
UMBRIA	299.837	319.726	6,63	353.616	10,60	400.683	13,31	437.506	9,19
MARCHE	609.853	600.953	-1,46	645.710	7,45	744.208	15,25	761.447	2,32
LAZIO	1.215.949	1.275.846	4,93	1.292.537	1,31	1.357.458	5,02	1.510.594	11,28
ABRUZZO	332.550	385.213	15,84	391.207	1,56	691.491	76,76	799.581	15,63
MOLISE	105.730	106.048	0,30	117.591	10,88	110.857	-5,73	125.466	13,18
CAMPANIA	1.232.170	1.255.787	1,92	1.385.784	10,35	1.447.655	4,46	1.498.484	3,51
PUGLIA	842.696	968.841	14,97	1.033.920	6,72	1.678.451	62,34	1.595.816	-4,92
BASILICATA	174.880	176.176	0,74	175.257	-0,52	267.875	52,85	351.660	31,28
CALABRIA	420.042	461.274	9,82	469.143	1,71	460.302	-1,88	574.359	24,78
SICILIA	1.104.856	1.136.091	2,83	1.054.234	-7,21	1.200.488	13,87	1.357.794	13,10
SARDEGNA	520.710	513.934	-1,30	528.341	2,80	654.037	23,79	740.887	13,28
TOTALE	17.965.004	18.889.298	5,14	19.264.875	1,99	24.503.953	27,19	26.362.121	7,58

FONTE: Ministero della Sanità SCPS: per gli anni 95-97 dati certificati dai Presidenti delle Regioni (art. 28 l. 448/98). Per il 98 e 99 i dati, non ancora definitivi, sono tratti in parte da RND e in parte dal conto economico delle aziende.

I suesposti dati mostrano come a livello di singole Regioni l'andamento della spesa per beni e servizi sia piuttosto differenziato, mentre quanto a peso percentuale sul totale della spesa corrente a prevalere sono gli acquisti delle Regioni del Nord. In particolare si segnala il Veneto con la percentuale del 28,4%, l'Emilia Romagna con il 28,2%, il Piemonte con il 25,8%, la Lombardia con il 24,3%. Inferiori le percentuali di composizione registrate al Sud: Campania [13,3%], Calabria [14,6%]. Nel Lazio la bassa percentuale [13,1%] si coniuga peraltro con l'elevata percentuale di ospedaliera convenzionata ove consistente è altresì il ricorso all'ospedaliera privata accreditata.

8.4. L'ospedaliera convenzionata

Rispetto al totale della spesa corrente, l'ospedaliera convenzionata mostra nel quinquennio considerato una progressiva crescita, passando dai 10.708 miliardi del '95 ai 14.591 miliardi del 1999, con un incremento pari a 3.883 miliardi [+36,3%] e una dinamica annuale superiore a quella della spesa corrente complessiva alla cui composizione partecipa nel '99 con la percentuale dell' 11,9%.

Anche qui si presentano differenziate le situazioni riconducibili alle realtà regionali, come evidenziato nella seguente tabella ove sono riportati i dati di spesa per l'ospedaliera convenzionata riferiti a ciascuna Regione con riguardo agli anni 1995-1999.

TAB 51/REG

SPESA OSPEDALIERA CONVENZIONATA
ANNI 1995 - 1999

(in milioni)

REGIONI	1995	1996	1996/1995 %	1997	1997/1996 %	1998	1998/1997 %	1999	1999/1998 %
PIEMONTE	664.925	681.668	2,52	716.203	5,07	1.083.766	51,32	846.349	-21,91
VALLE D'AOSTA	364	234	-35,71	0	-100,00	8.539	#DIV/0!	9.121	6,82
LOMBARDIA	2.237.737	2.625.509	17,33	2.898.074	10,38	2.369.738	-18,23	2.211.302	-6,69
PROV. AUTON. BOLZANO	71.600	61.959	-13,47	64.791	4,57	78.614	21,33	75.559	-3,89
PROV. AUTON. TRENTO	64.504	67.521	4,68	70.418	4,29	64.844	-7,92	65.640	1,23
VENETO	450.152	476.138	5,77	518.540	8,91	740.653	42,83	800.013	8,01
FRIULI-VENEZIA-GIULIA	227.563	241.866	6,29	291.178	20,39	276.673	-4,98	230.108	-16,83
LIGURIA	395.805	425.340	7,46	453.415	6,60	445.235	-1,80	449.069	0,86
EMILIA ROMAGNA	465.238	594.603	27,81	687.775	15,67	813.052	18,21	862.983	6,14
TOSCANA	203.053	227.157	11,87	263.863	16,16	520.653	97,32	557.820	7,14
UMBRIA	22.601	30.980	37,07	38.583	24,54	50.505	30,90	54.201	7,32
MARCHE	86.930	103.578	19,15	121.688	17,48	265.831	118,45	267.205	0,52
LAZIO	2.394.474	2.589.919	8,16	2.777.248	7,23	2.831.913	1,97	2.998.125	5,87
ABRUZZO	168.954	212.055	25,51	214.875	1,33	403.131	87,61	534.558	32,60
MOLISE	23.133	31.724	37,14	31.110	-1,94	32.258	3,69	32.319	0,19
CAMPANIA	987.935	1.168.059	18,23	1.350.115	15,59	1.427.182	5,71	1.481.579	3,81
PUGLIA	1.092.148	1.103.617	1,05	1.117.330	1,24	1.572.218	40,71	1.499.428	-4,63
BASILICATA	9.988	9.317	-6,72	7.882	-15,40	7.865	-0,22	6.415	-18,44
CALABRIA	249.879	310.147	24,12	339.152	9,35	328.756	-3,07	254.478	-22,59
SICILIA	684.756	815.364	19,07	838.099	2,79	888.736	6,04	1.195.026	34,46
SARDEGNA	205.836	191.446	-6,99	171.445	-10,45	194.398	13,39	159.340	-18,03
TOTALE	**10.707.575**	**11.968.201**	**11,77**	**12.971.784**	**8,39**	**14.404.560**	**11,05**	**14.590.638**	**1,29**

FONTE: Ministero della Sanità SCPS: per gli anni 95-97 dati certificati dai Presidenti delle Regioni (art. 28 l. 448/98). Per il 98 e 99 i dati, non ancora definitivi, sono tratti in parte da RND e in parte dal conto economico delle aziende.

Il Lazio vede aumentare nei cinque anni il fabbisogno per questa destinazione di spesa sulla base tuttavia di una linea di evoluzione in progressiva flessione sino al '98 ma che recupera nel 1999 [+8,2%; +7,2%; +1,9%; +5,9%]. Specie nel 1999 si manifesta anche in altre Regioni un picco di spesa da collegare con l'aumento dei ricoveri in strutture private accreditate ove le attività di ricovero ordinario, riferite al complessivo dato nazionale, passano dall'11,7% del 1998 al 12,3% del 1999 e per il day hospital dal 3,5% al 4,7%. Non a caso, oltre al Lazio, anche Veneto, Emilia Romagna, Abruzzo, Campania incrementano la spesa in questo settore in correlazione ad un incremento di ricoveri rispetto a quelli registrati nel 1998.

Un quadro più esaustivo in tema di spesa ospedaliera non può prescindere tuttavia, come meglio sarà posto in chiaro nel paragrafo che segue, dalla visualizzazione complessiva del fenomeno ospedaliero e delle attività prestate in tale ambito con riferimento al quale è poi possibile disaggregare modi di erogazione e tipologie strutturali.

9. Analisi per livelli assistenziali

L'esame della spesa sanitaria disaggregata per livelli di assistenza presuppone una rielaborazione dei dati finanziari per evidenziare la quota di risorse effettivamente utilizzata per l'assolvimento delle funzioni che a tali livelli pertengono.

Va ricordato a riguardo come il sistema di finanziamento tramite parametri capitari sia stato sin dall'origine correlato a macro-livelli di assistenza; seppure compiutamente messo a sistema a seguito di approvazione del Piano sanitario nazionale

1994-1996 [DPR 1.3.1994], tale sistema era già stato utilizzato negli anni precedenti per la ripartizione del FSN 1992 e 1993[25].

Il Piano sanitario 1998-2000, colmando un vuoto di due anni, ha provveduto a ridefinire i precedenti sei macro-livelli, riducendoli a tre: prevenzione, assistenza distrettuale e assistenza ospedaliera. Per ciascuno di essi è la garanzia di un finanziamento che assicuri l'essenziale risposta al bisogno di salute.

Ciò posto va considerato come non agevole sia una analisi di consuntivo sulle gestioni che fanno capo ai singoli livelli di assistenza. Le difficoltà sono da ricondurre al sistema di classificazione contabile sin qui seguito per le gestioni sanitarie e applicato altresì ai modelli di rilevazione dei flussi di spesa in sanità, gli uni e gli altri strutturati per la raccolta di dati aggregati per categorie economiche ma non per funzioni di spesa. Il che non consente l'immediata individuazione delle componenti di costo imputabili ai tre macro-livelli. D'altro canto la stessa struttura dei conti adottati dalle *asl* risponde ad un sistema di classificazione che ripartisce la spesa sulla base della natura economica e non con riguardo alla 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, non persegue intenti di rappresentazione funzionale e, se consente di indagare economicità gestionali, non permette di valutare il grado di realizzazione di obiettivi, né di

[25] Maggiori dettagli e l'analisi gestionale dei sei macro-livelli sono nella *Relazione annuale sulla finanza regionale e l'assistenza sanitaria* – SS.RR. delib. 7.3.1996 n. 1/REF/'96.

distribuire le allocazioni e realizzazioni secondo criteri corrispondenti ai macro-livelli utilizzati invece per il finanziamento della sanità.

Solo recentemente il Ministero della sanità ha iniziato sperimentalmente una rielaborazione di dati con riferimento ai macro-livelli di assistenza. Il quadro ricostruttivo resta tuttavia ancora incompleto a causa della mancanza di dati relativamente ad alcune Regioni. Inoltre, a causa della riduzione numerica dei macro-livelli apportata con il PSN 1998-2000, la riclassificazione relativa al 1999 non risulta omogenea con i dati ricomposti per gli anni precedenti e risulta carente di informazioni per tre Regioni: Lombardia, Molise e Sicilia. Per queste realtà, i dati sono stati ricostruiti da questa Corte sulla base di una disaggregazione stimata del totale della spesa, nella corrispondenza percentuale delle rispettive medie nazionali.

Va inoltre considerato che la riclassificazione predisposta dal Ministero della sanità introduce una macro-area funzionale corrispondente ai servizi amministrativi generali, la cui spesa andrebbe viceversa ripartita nei tre livelli. Resta perciò alterato l'effettivo costo riferibile ai tre settori funzionali di spesa.

La seguente tabella ricostruisce per i tre livelli della prevenzione, della assistenza ospedaliera e dell'assistenza distrettuale i costi del 1999; ad essi si aggiunge peraltro una separata considerazione per il costo dei servizi amministrativi generali che viceversa andrebbero riallocati nei tre livelli.

Va innanzi tutto segnalato che in tale rielaborazione la spesa corrente per la sanità risulta superiore di circa 3.000 miliardi a quella registrata nella determinazione delle situazioni di squilibrio riportate in precedenza sulla base di dati forniti sempre dal Ministero della sanità. Da dire che nell'analisi per macro-aree il criterio seguito è

quello del costo economico che può non coincidere con la spesa calcolata in senso contabile e finanziario.

Va poi osservato come la scomposizione del costo dei servizi amministrativi in una area separata e distinta influisca sul costo dei tre macro-livelli alterandone e riducendone il rispettivo importo.

TAB 52/REG

COSTI LIVELLI ASSISTENZA SANITARIA
ANNO 1999

(in milioni)

REGIONI	Totale prevenzione	*Pro capite*	Totale distrettuale	*Pro capite*	Totale ospedaliero	*Pro capite*	Totale servizi amm.vi	*Pro capite*	TOTALE GENERALE	*Pro capite*
PIEMONTE	353.584	*82.464*	4.100.810	*956.400*	4.265.261	*994.753*	1.016.379	*237.042*	**9.736.034**	*2.270.658*
VALLE D' AOSTA	*9.725*	*80.928*	*77.791*	*647.352*	*171.482*	*1.427.019*	*44.158*	*367.469*	***303.156***	*2.522.768*
LOMBARDIA **	583.000	*64.440*	6.606.000	*730.173*	10.312.000	*1.139.803*	1.945.000	*214.984*	**19.446.000**	*2.149.400*
PROV. BOLZANO	*37.798*	*81.971*	*443.923*	*962.716*	*670.557*	*1.454.208*	*140.248*	*304.150*	***1.292.526***	*2.803.045*
PROV. TRENTO	*38.607*	*81.829*	*517.856*	*1.097.615*	*653.201*	*1.384.484*	*42.823*	*90.765*	***1.252.487***	*2.654.693*
VENETO	308.116	*68.476*	3.480.916	*773.599*	5.463.633	*1.214.239*	728.919	*161.995*	**9.981.584**	*2.218.309*
FRIULI V.G.	*73.023*	*61.647*	*897.157*	*757.386*	*1.488.973*	*1.257.001*	*326.218*	*275.395*	***2.785.371***	*2.351.429*
LIGURIA *	116.941	*71.778*	1.211.086	*743.361*	2.062.540	*1.265.981*	179.350	*110.085*	**3.569.917**	*2.191.205*
E. ROMAGNA	349.146	*87.936*	3.929.479	*989.679*	4.285.986	*1.079.469*	1.025.870	*258.376*	**9.590.481**	*2.415.460*
TOSCANA	322.391	*91.265*	3.609.897	*1.021.916*	3.476.881	*984.261*	583.100	*165.068*	**7.992.269**	*2.262.511*
UMBRIA	67.146	*80.503*	691.055	*828.522*	931.114	*1.116.334*	152.067	*182.317*	**1.841.382**	*2.207.675*
MARCHE	99.599	*68.302*	1.274.871	*874.266*	1.560.026	*1.069.816*	394.810	*270.748*	**3.329.306**	*2.283.132*
LAZIO	214.947	*40.868*	4.191.608	*796.951*	6.956.888	*1.322.715*	549.458	*104.469*	**11.912.901**	*2.265.003*
ABRUZZO	75.658	*59.192*	846.627	*662.373*	1.951.638	*1.526.897*	176.791	*138.315*	**3.050.714**	*2.386.777*
MOLISE **	20.000	*60.886*	248.000	*754.983*	326.000	*992.438*	66.000	*200.923*	**660.000**	*2.009.230*
CAMPANIA *	252.628	*43.656*	4.531.089	*783.008*	5.178.239	*894.841*	728.394	*125.872*	**10.690.350**	*1.847.378*
PUGLIA	218.704	*53.527*	2.958.682	*724.132*	5.734.786	*1.403.579*	951.835	*232.960*	**9.864.007**	*2.414.198*
BASILICATA	24.969	*41.134*	406.255	*669.264*	468.161	*771.247*	140.989	*232.265*	**1.040.374**	*1.713.910*
CALABRIA	156.724	*76.168*	1.406.975	*683.795*	2.010.534	*977.127*	378.648	*184.024*	**3.952.881**	*1.921.114*
SICILIA **	*289.000*	*56.744*	*3.649.000*	*716.472*	*4.632.000*	*909.481*	*1.059.000*	*207.932*	***9.629.000***	*1.890.629*
SARDEGNA	*187.701*	*113.539*	*1.343.536*	*812.698*	*1.626.900*	*984.104*	*296.644*	*179.439*	***3.454.781***	*2.089.780*
TOTALE	**3.799.407**	***65.909***	**46.422.613**	***805.301***	**64.226.800**	***1.114.154***	**10.926.701**	***189.547***	**125.375.521**	***2.174.912***

* Il dato si riferisce al consuntivo 1998, perché non è stato inviato il consuntivo 1999

** I dati delle Regioni, Lombardia, Molise e Sicilia sono ricavati mediante stima percentuale della composizione media totale.

Come prima considerazione, si deve osservare la decisa prevalenza, nella composizione della spesa per l'assistenza sanitaria, di quella ospedaliera che, seppure al netto del costo dei servizi amministrativi, assorbe comunque una percentuale superiore al 50% [51,2%] della spesa totale. Segue per importanza relativa il costo delle prestazioni in ambito distrettuale percentualmente pari al 37,0%, mentre la prevenzione pesa sul costo totale per il 3,0%. I servizi amministrativi assorbono nel complesso dei tre livelli assistenziali l'8,7%.

Le situazioni regionali mostrano tuttavia alcune differenze nella composizione della spesa. In Campania la spesa per le attività distrettuali è più elevata a confronto del corrispondente dato nazionale [42,3%>37,0%], mentre più bassa è la percentuale dell'ospedaliera [48,4%<51,2%]. Così pure in Basilicata con una spesa ospedaliera che pesa sul totale per il 45,0% mentre la distrettuale copre il 39,0%. Altrettanto in Sardegna con percentuali di ospedaliera al 47,0% della spesa sanitaria totale e il 39,0% di distrettuale. Situazione inversa la si riscontra nel Lazio con un costo per prestazioni ospedaliere pari al 58,4% del totale della spesa corrente, mentre i servizi distrettuali assorbono il 35,2%. Non dissimili i risultati in Veneto con ricoveri ospedalieri che pesano in misura pari al 54,7% [sempre al netto dei servizi amministrativi] a fronte di una spesa distrettuale pari al 34,8% del totale. Anche la Puglia espone una percentuale di spesa ospedaliera elevata che assorbe il 58,1% mentre la distrettuale pesa per il 29,9%.

10. L'assistenza ospedaliera

Con particolare riguardo alla spesa ospedaliera, i suesposti dati [TAB.52/REG] mostrano le Regioni ove più elevata nel 1999 è l'importo di risorse pro-capite utilizzato per la funzione in esame: Abruzzo, Molise, Lazio, Province di Bolzano, Valle D'Aosta, Puglia.

A fronte del dato medio nazionale, si collocano a livello superiore tutte le Regioni del Nord tranne Piemonte ed Emilia Romagna. Viceversa le Regioni del Sud sono quasi tutte sotto la suddetta media.

I costi complessivi del settore ospedaliero disaggregati per voci di spesa con riferimento a ciascuna realtà regionale trova poi esposizione nella seguente tabella.

TAB 53/REG

COSTI LIVELLI ASSISTENZA OSPEDALIERA
ANNO 1999

(in milioni)

	Consumi sanitari	Consumi non sanitari	Servizi	Totale del personale	Altri costi	TOTALE LIVELLO
PIEMONTE	724.736	121.700	1.210.812	2.075.838	132.175	4.265.261
VALLE D' AOSTA	*29.185*	*22.798*	*14.971*	*104.528*	*0*	*171.482*
LOMBARDIA **	1.515.000	399.000	3.607.000	4.337.000	454.000	10.312.000
PROV. BOLZANO	*103.309*	*29.943*	*140.423*	*396.882*	*0*	*670.557*
PROV. TRENTO	*75.713*	*64.587*	*171.826*	*287.995*	*53.080*	*653.201*
VENETO	849.868	130.416	1.399.352	2.756.569	327.428	5.463.633
FRIULI V.G.	*213.917*	*25.056*	*413.471*	*767.370*	*69.159*	*1.488.973*
LIGURIA *	391.258	145.999	132.578	1.335.669	57.036	2.062.540
E. ROMAGNA	695.287	73.273	1.284.039	2.032.413	200.974	4.285.986
TOSCANA	574.484	65.466	878.832	1.776.904	181.195	3.476.881
UMBRIA	177.613	34.722	133.965	560.803	24.011	931.114
MARCHE	311.648	30.474	310.378	862.335	45.191	1.560.026
LAZIO	582.959	116.424	3.454.897	2.632.726	169.882	6.956.888
ABRUZZO	298.133	143.120	574.523	839.745	96.117	1.951.638
MOLISE **	25.000	9.000	81.000	197.000	14.000	326.000
CAMPANIA *	474.006	138.493	1.624.472	2.717.484	223.784	5.178.239
PUGLIA	555.266	124.071	2.784.919	2.006.210	264.320	5.734.786
BASILICATA	77.959	14.639	75.232	258.784	41.547	468.161
CALABRIA	207.810	55.711	457.440	1.213.863	75.710	2.010.534
SICILIA **	*610.000*	*128.000*	*1.310.000*	*2.380.000*	*204.000*	*4.632.000*
SARDEGNA	*211.945*	*73.755*	*173.065*	*976.444*	*191.691*	*1.626.900*
TOTALE	8.705.096	1.946.647	20.233.195	30.516.562	2.825.300	64.226.800

* Il dato si riferisce al consuntivo 1998, perché non è stato inviato il consuntivo 1999

** I dati delle Regioni, Lombardia, Molise e Sicilia sono ricavati mediante stima percentuale della composizione media totale.

Va ancora una volta ricordato come i costi per livelli di assistenza siano stati costruiti dal SCPS con separata considerazione per quelli riferiti ai servizi amministrativi i quali pertanto non risultano computati negli importi complessivi del settore.

Tanto precisato, l'esame dei dati consente di rilevare come nella composizione del costo ospedaliero il maggiore peso percentuale sia rappresentato dal personale [47,5%], mentre assorbe il 35,6% il costo per la acquisizione di prestazioni sanitarie in regime di ricovero ordinario o day hospital, comprese altresì le prestazioni di specialistica e diagnostica strumentale.

Quanto alle prestazioni sanitarie, vanno evidenziati gli importi elevati espressi da Lazio e Puglia con percentuali rispettivamente pari al 49,6% e al 48,5% sul totale della spesa ospedaliera. In queste due realtà pesa specialmente il costo elevato del convenzionamento esterno sia con il settore privato sia con gli istituti classificati e i Policlinici universitari.

Particolare considerazione merita, in ogni caso, la spesa per il personale a causa del margine elevato nella composizione del costo ospedaliero.

La seguente tabella approfondisce l'analisi sul personale con riguardo al settore ospedaliero, con disaggregazione del costo in relazione al ruolo sanitario, professionale, tecnico e amministrativo.

TAB 54/REG

COSTO DEL PERSONALE OSPEDALIERO
ANNO 1999
(in milioni)

REGIONI	Sanitario	Ruolo professionale	Ruolo tecnico	Ruolo amministrativo	TOTALE
PIEMONTE	1.767.320	954	250.510	57.054	2.075.838
VALLE D'AOSTA	84.271	160	20.097	0	104.528
LOMBARDIA (*)	3.592.000	6.000	604.000	135.000	4.337.000
PROV. AUTON. BOLZANO	325.968	0	50.981	19.933	396.882
PROV. AUTON. TRENTO	218.763	341	53.160	15.731	287.995
VENETO	2.323.977	2.562	345.305	84.725	2.756.569
FRIULI-VENEZIA-GIULIA	645.811	1.664	102.823	17.072	767.370
LIGURIA	1.074.554	4.854	195.688	60.573	1.335.669
EMILIA ROMAGNA	1.748.637	471	235.630	47.675	2.032.413
TOSCANA	1.551.837	898	204.256	19.913	1.776.904
UMBRIA	489.467	458	57.741	13.137	560.803
MARCHE	735.459	701	103.439	22.736	862.335
LAZIO	2.137.892	2.246	405.350	87.238	2.632.726
ABRUZZO	694.983	709	117.698	26.355	839.745
MOLISE (*)	163.000	1.000	27.000	6.000	197.000
CAMPANIA	2.220.183	3.073	419.968	74.260	2.717.484
PUGLIA	1.615.055	2.838	307.887	80.430	2.006.210
BASILICATA	202.417	237	44.253	11.877	258.784
CALABRIA	936.103	2.826	204.543	70.391	1.213.863
SICILIA (*)	1.971.000	3.000	332.000	74.000	2.380.000
SARDEGNA	781.874	2.028	173.496	19.046	976.444
TOTALE	**25.280.571**	**37.020**	**4.255.825**	**943.146**	**30.516.562**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero della Sanità, desunti dalla classificazione dei costi per livelli di assistenza.

(*) I dati delle Regioni, Lombardia, Molise e Sicilia sono ricavati mediante stima percentuale della composizione media totale.

Sulla base dei suesposti dati, si ha conferma del notevole peso percentuale specialmente assorbito dal ruolo sanitario, che rappresenta l'82,8% del totale ospedaliero. A fronte di che resta poi la disomogeneità delle varie situazioni rapportabili alle diverse Regioni e aree territoriali.

Rispetto al dato medio nazionale il costo del ruolo sanitario in ambito ospedaliero è in genere superiore al Nord e al Centro con punte che segnano l'87,3% in Toscana e in Umbria, l'86,0% in Emilia Romagna, l'85% in Piemonte e Marche. Il Sud è tutto sotto la media dell'82,8%: Calabria [77,1%], Basilicata [78,2%], Puglia [80,5%], Campania [81,7%]. Quanto a Liguria [80,4%] e Lazio [81,2%] la differenza rispetto al dato percentuale del Nord e del Centro è attribuibile, nel primo caso, alla notevole presenza di ospedali classificati o istituti scientifici convenzionati [Gaslini, Corona, Galliera, IST], nel secondo caso, anche alla forte presenza di ospedali privati accreditati.

11. Principali indicatori della gestione ospedaliera

Ciò detto riguardo alle risultanze di carattere economico-finanziario, ulteriore interesse si ha nel valutare in quale misura il costo elevato dell'offerta ospedaliera si ponga in relazione alle caratteristiche strutturali e ai rispettivi livelli di attività riscontrabili nelle varie realtà regionali.

A questo fine, sono utilizzabili alcuni indicatori elaborati dal Servizio centrale della programmazione sanitaria funzionali alla valutazione delle attività, alla complessità dei casi trattati in ambito regionale, all'efficienza operativa delle strutture,

all'efficacia e appropriatezza delle prestazioni e delle tipologie di cura, nonché sui tassi di ospedalizzazione e sulla mobilità ospedaliera.

La maggior parte di tali indicatori sono costruiti tramite informazioni rilevate dalle schede di dismissione ospedaliera [SDO]. Da dire che il SCPS ha verificato la congruità e accuratezza nella compilazione delle schede sulla base di indici di completezza e qualità nell'ambito di una procedura di validazione in contraddittorio con le Regioni. Tale procedura ha apportato un netto miglioramento nella completezza dell'informazione.

11.1. Indicatori di attività

Le seguenti tabelle [TAB 55 e 56/REG] espongono per gli anni 1998 e 1999 il numero dei ricoveri e le giornate di degenza riferiti a ciascuna Regione, distinti con riferimento ai ricoveri per acuti in regime ordinario e day hospital e separata considerazione per le strutture pubbliche e private accreditate. Il dato relativo alla degenza media consente poi di confrontare la performance di ciascuna realtà territoriale.

TAB 55/REG

COMPOSIZIONE DELL'ATTIVITA' OSPEDALIERA PER REGIME DI RICOVERO
ANNO 1998

REGIONE	RICOVERI									GIORNATE di DEGENZA									DEGENZA MEDIA ACUTI in REGIME ORDINARIO
	ACUTI				RIABILITAZIONE				LUNGO DEGENZA	ACUTI				RIABILITAZIONE				LUNGO DEGENZA	
	Regime ordinario (1)	%	Day Hospital (2)	%	Regime ordinario (3)	%	Day Hospital (4)	%		Regime ordinario (5)	%	Day Hospital (6)	%	Regime ordinario (7)	%	Day Hospital (8)	%		(5)/(1)
PIEMONTE	626.641	72,0	244.075	28,0	22.757	96,2	890	3,8	8.168	5.246.537	90,4	557.984	9,6	678.639	98,3	11.485	1,7	390.332	8,37
VALLE D'AOSTA	*19.025*	*80,5*	*4.597*	*19,5*	*0*	*0,0*	*0*	*0,0*	*0*	*159.069*	*92,3*	*13.192*	*7,7*	*0*	*0,0*	*0*	*0,0*	*0*	*8,36*
LOMBARDIA	1.613.429	77,1	479.454	22,9	74.072	83,2	14.917	16,8	3.799	11.759.671	92,6	934.152	7,4	1.413.581	94,3	84.914	5,7	107.243	7,29
PROV. BOLZANO	*99.043*	*97,8*	*2.190*	*2,2*	*2.112*	*100,0*	*1*	*0,0*	*70*	*708.366*	*99,1*	*6.137*	*0,9*	*51.337*	*100,0*	*0*	*0,0*	*2.395*	*7,15*
PROV. TRENTO	*82.393*	*81,5*	*18.757*	*18,5*	*6.304*	*89,7*	*725*	*10,3*	*3.780*	*579.807*	*87,9*	*79.800*	*12,1*	*118.438*	*93,0*	*8.937*	*7,0*	*104.271*	*7,04*
VENETO	792.067	71,8	311.300	28,2	17.595	82,6	3.697	17,4	11.392	6.415.750	86,3	1.018.840	13,7	374.068	91,3	35.846	8,7	262.530	8,10
FRIULI V.G.	*199.606*	*82,4*	*42.597*	*17,6*	*2.952*	*95,0*	*154*	*5,0*	*673*	*1.559.579*	*91,2*	*149.849*	*8,8*	*78.737*	*97,8*	*1.786*	*2,2*	*19.664*	*7,81*
LIGURIA	297.951	72,2	114.842	27,8	2.227	93,5	155	6,5	0	2.407.374	88,6	310.135	11,4	61.574	99,5	309	0,5	0	8,08
E. ROMAGNA	736.208	76,2	229.687	23,8	11.849	80,3	2.902	19,7	15.793	5.166.678	84,4	958.363	15,6	301.632	88,7	38.603	11,3	411.053	7,02
TOSCANA	586.100	81,3	134.368	18,7	9.885	92,5	797	7,5	0	4.354.571	91,3	414.023	8,7	307.461	96,7	10.654	3,3	0	7,43
UMBRIA	145.872	74,5	49.874	25,5	1.575	41,3	2.243	58,7	0	948.612	85,7	158.052	14,3	15.843	33,0	32.177	67,0	0	6,50
MARCHE	271.779	85,4	46.499	14,6	1.583	78,8	425	21,2	545	1.989.746	95,0	103.790	5,0	59.961	98,0	1.234	2,0	16.111	7,32
LAZIO	879.078	82,2	190.991	17,8	18.529	86,8	2.811	13,2	5.361	6.907.613	92,2	585.341	7,8	769.924	95,4	37.294	4,6	248.839	7,86
ABRUZZO	250.138	89,5	29.377	10,5	11.031	99,0	110	1,0	872	1.737.595	93,1	129.231	6,9	253.815	99,3	1.775	0,7	12.942	6,95
MOLISE	64.765	97,0	2.005	3,0	447	100,0	0	0,0	0	479.875	99,2	4.066	0,8	16.589	100,0	0	0,0	0	7,41
CAMPANIA	937.136	84,8	168.198	15,2	8.848	77,6	2.550	22,4	3.102	5.569.127	93,6	380.549	6,4	235.673	85,3	40.584	14,7	138.940	5,94
PUGLIA	845.197	89,8	96.197	10,2	6.419	88,5	838	11,5	1.620	5.110.469	96,0	212.752	4,0	125.533	98,9	1.374	1,1	26.599	6,05
BASILICATA	102.908	93,9	6.735	6,1	681	82,2	147	17,8	0	626.652	96,8	20.662	3,2	11.494	84,1	2.178	15,9	0	6,09
CALABRIA	375.444	89,4	44.716	10,6	3.186	98,3	56	1,7	1.514	2.329.315	94,5	134.836	5,5	57.579	98,6	823	1,4	93.376	6,20
SICILIA	*671.343*	*85,0*	*118.809*	*15,0*	*2.622*	*87,2*	*384*	*12,8*	*111*	*3.859.423*	*91,9*	*338.368*	*8,1*	*50.853*	*93,3*	*3.676*	*6,7*	*1.629*	*5,75*
SARDEGNA	*260.757*	*80,7*	*62.537*	*19,3*	*63*	*57,3*	*47*	*42,7*	*616*	*1.830.583*	*99,7*	*6.184*	*0,3*	*5.902*	*100,0*	*0*	*0,0*	*47.153*	*7,02*
ITALIA	9.856.880	*80,4*	2.397.805	*19,6*	204.737	*85,8*	33.849	*14,2*	57.416	69.746.412	*91,5*	6.516.306	*8,5*	4.988.633	*94,1*	313.649	*5,9*	1.883.077	7,08

Fonte: Ministero della Sanità - SCPS - Schede di dimissione ospedaliera SDO 1998 (SDO)

TAB 56/REG

COMPOSIZIONE DELL'ATTIVITA' OSPEDALIERA PER REGIME DI RICOVERO
ANNO 1999

REGIONE	RICOVERI									GIORNATE di DEGENZA									DEGENZA MEDIA ACUTI in REGIME ORDINARIO
	ACUTI				RIABILITAZIONE				LUNGO DEGENZA	ACUTI				RIABILITAZIONE				LUNGO DEGENZA	
	Regime ordinario (1)	%	Day Hospital (2)	%	Regime ordinario (3)	%	Day Hospital (4)	%		Regime ordinario (5)	%	Day Hospital (6)	%	Regime ordinario (7)	%	Day Hospital (8)	%		(5) / (1)
PIEMONTE	601.772	73,6	216.331	26,4	22.784	89,6	2.642	10,4	10.741	5.033.059	91,0	496.404	9,0	677.656	96,3	25.767	3,7	442.627	8,36
VALLE D' AOSTA	*17.190*	*76,7*	*5.226*	*23,3*	*0*	*0,0*	*0*	*0,0*	*0*	*152.201*	*91,0*	*15.035*	*9,0*	*0*	*0,0*	*0*	*0,0*	*0*	*8,85*
LOMBARDIA	1.533.889	77,1	455.630	22,9	70.528	84,8	12.599	15,2	3.536	11.076.484	92,4	905.345	7,6	1.424.789	94,9	76.927	5,1	92.692	7,22
PROV. BOLZANO	*97.210*	*96,1*	*3.968*	*3,9*	*1.775*	*100,0*	*0*	*0,0*	*185*	*687.853*	*98,5*	*10.348*	*1,5*	*48.106*	*100,0*	*0*	*0,0*	*5.602*	*7,08*
PROV. TRENTO	*78.259*	*81,2*	*18.096*	*18,8*	*6.189*	*84,4*	*1.148*	*15,6*	*3.746*	*561.171*	*87,2*	*82.614*	*12,8*	*113.092*	*88,5*	*14.718*	*11,5*	*99.043*	*7,17*
VENETO	720.156	75,5	233.865	24,5	18.524	81,9	4.082	18,1	13.712	5.878.386	87,9	811.502	12,1	393.325	89,2	47.854	10,8	291.242	8,16
FRIULI V.G.	*186.584*	*80,1*	*46.323*	*19,9*	*3.036*	*96,6*	*108*	*3,4*	*619*	*1.455.847*	*90,1*	*159.156*	*9,9*	*83.150*	*98,4*	*1.335*	*1,6*	*17.321*	*7,80*
LIGURIA	289.151	71,4	115.812	28,6	2.819	93,3	202	6,7	0	2.313.595	87,3	337.850	12,7	75.252	99,5	397	0,5	0	8,00
E. ROMAGNA	683.783	74,5	233.532	25,5	13.534	79,7	3.450	20,3	23.213	4.716.531	82,7	984.429	17,3	338.167	87,5	48.512	12,5	673.837	6,90
TOSCANA	550.928	78,8	147.867	21,2	7.448	87,2	1.097	12,8	2.301	4.146.571	89,7	474.390	10,3	206.214	93,2	15.038	6,8	99.003	7,53
UMBRIA	147.732	72,6	55.795	27,4	1.016	30,6	2.309	69,4	0	941.230	84,5	172.694	15,5	18.807	38,0	30.626	62,0	0	6,37
MARCHE	255.635	82,6	53.815	17,4	1.672	82,4	358	17,6	1.169	1.844.460	93,2	135.553	6,8	64.950	98,0	1.352	2,0	31.384	7,22
LAZIO	898.577	85,3	154.590	14,7	22.373	73,8	7.952	26,2	3.188	6.915.268	91,9	609.529	8,1	936.613	92,0	81.078	8,0	196.988	7,70
ABRUZZO	259.443	86,5	40.394	13,5	12.556	95,5	593	4,5	870	1.773.348	92,7	138.906	7,3	258.178	96,2	10.150	3,8	11.654	6,84
MOLISE	63.633	96,5	2.335	3,5	675	100,0	0	0,0	0	460.181	99,0	4.707	1,0	22.581	100,0	*0*	*0,0*	0	7,23
CAMPANIA	917.644	82,2	198.815	17,8	11.003	79,3	2.865	20,7	12.596	5.188.410	92,7	407.267	7,3	326.890	89,3	39.002	10,7	420.695	5,65
PUGLIA	818.310	87,4	117.870	12,6	10.185	82,5	2.161	17,5	1.877	4.866.085	95,3	237.767	4,7	194.415	97,9	4.149	2,1	30.725	5,95
BASILICATA	96.810	86,5	15.058	13,5	466	77,3	137	22,7	0	604.797	94,3	36.445	5,7	9.084	83,8	1.759	16,2	0	6,25
CALABRIA	333.461	85,8	55.069	14,2	20.480	81,7	4.574	18,3	2.636	2.076.892	92,6	165.552	7,4	193.900	94,0	12.411	6,0	150.154	6,23
SICILIA	*811.373*	*80,1*	*201.391*	*19,9*	*3.984*	*92,1*	*342*	*7,9*	*635*	*4.858.749*	*89,5*	*569.439*	*10,5*	*127.384*	*97,4*	*3.439*	*2,6*	*11.383*	*5,99*
SARDEGNA	*264.614*	*74,7*	*89.750*	*25,3*	*84*	*57,1*	*63*	*42,9*	*347*	*1.860.687*	*91,5*	*172.862*	*8,5*	*5.690*	*77,9*	*1.618*	*22,1*	*26.901*	*7,03*
ITALIA	9.626.154	79,6	2.461.532	20,4	231.131	83,3	46.682	16,8	81.371	67.411.805	90,7	6.927.794	9,3	5.518.243	93,0	416.132	7,0	2.601.251	7,00

Fonte: Ministero della Sanità - SCPS - Schede di dimissione ospedaliera 1999 (SDO)

I suesposti dati mostrano una riduzione del numero dei ricoveri nell'anno 1999 [12.446.870; 12.550.687 nel '98] che si accompagna ad una diminuzione di giornate di degenza per acuti e riabilitazione[- 1.291.000]. Il fenomeno si riscontra soprattutto con riferimento ai ricoveri per acuti in regime ordinario [- 231.000; - 0,8%] ove l'indicata flessione si è verificata quasi totalmente in ambito pubblico. Aumentano nel 1999 le attività di day hospital con incremento di casi trattati e giornate di degenza. Flette la degenza media nel '99 e si attesta al 7% rispetto al 7,1% del 1998.

Tali risultati vanno valutati anche alla luce di quanto disposto dall'art. 72, 3° comma del collegato alla finanziaria per il 1999 [legge 23.12.1998 n. 448] ove si prevedono controlli adeguati in modo da realizzare una riduzione dell'assistenza ospedaliera in regime di ricovero ordinario – con potenziamento di forme alternative - – in misura non inferiore all'1% per anno dei ricoveri e delle spese complessive a tale fine registrate nell'anno precedente. La riduzione di circa 200.000 ricoveri con incremento al ricorso alternativo in day hospital assolve all'onere da parte del comparto regionale.

L'analisi delle singole situazioni locali mostra tuttavia differenti gradi di *performance*. Con riferimento all'anno 1999, a fronte di una percentuale media nazionale del 79,6% per ricoveri acuti in regime ordinario e del 20,4% in day hospital, sotto e sopra media rispetto ai due valori si collocano con migliori risultati tutte le regioni del Nord, escluse quelle a statuto speciale, insieme alla Toscana e all'Umbria, la quale ultima solo dopo la Liguria è risultata la più virtuosa. Tutto il Sud è sotto media nel grado di una *performance* misurata dal positivo rapporto day hospital/ricoveri

ordinari; il peggiore dato è espresso dal Molise [96,5%, 3,5%], ma negativo è anche quello del Lazio [85,3%, 14,7%] e dell'Abruzzo [86,5%, 13,5%].

Altro aspetto meritevole di considerazione è sulla percentuale di attività svolta dalle case di cura private, accreditate e non, nel confronto con il settore pubblico.

TAB 57/REG

COMPOSIZIONE ATTIVITA' OSPEDALIERA - PUBBLICO E PRIVATO 1998

REGIONI	RICOVERI														
	ISTITUTI PUBBLICI					ISTITUTI PRIVATI (*)					TOTALE				
	ACUTI		RIABILITAZIONE		LUNGO DEGENZA	ACUTI		RIABILITAZIONE		LUNGO DEGENZA	ACUTI		RIABILITAZIONE		LUNGO DEGENZA
	regime ordinario	day hospital	regime ordinario	day hospital	regime ordinario	regime ordinario	day hospital	regime ordinario	day hospital	regime ordinario	regime ordinario	day hospital	regime ordinario	day hospital	regime ordinario
PIEMONTE	581.179	244.075	11.945	890	2.255	45.462	0	10.812	0	5.913	626.641	244.075	22.757	890	8.168
VALLE D'AOSTA	19.025	4.597	0	0	0	0	0	0	0	0	19.025	4.597	0	0	0
LOMBARDIA	1.354.558	451.890	47.947	14.907	2.222	258.871	27.564	26.125	10	1.577	1.613.429	479.454	74.072	14.917	3.799
PROV. AUTON. BOLZANO	92.966	2.106	410	0	0	6.077	84	1.702	1	70	99.043	2.190	2.112	1	70
PROV. AUTON. TRENTO	79.593	18.757	3.915	725	726	2.800	0	2.389	0	3.054	82.393	18.757	6.304	725	3.780
VENETO	759.167	308.216	15.210	3.248	10.268	32.900	3.084	2.385	449	1.124	792.067	311.300	17.595	3.697	11.392
FRIULI VENEZIA GIULIA	183.010	41.251	1.845	154	577	16.596	1.346	1.107	0	96	199.606	42.597	2.952	154	673
LIGURIA	296.677	114.842	1.908	155	0	1.274	0	319	0	0	297.951	114.842	2.227	155	0
EMILIA ROMAGNA	627.970	223.573	3.534	2.811	8.380	108.238	6.114	8.315	91	7.413	736.208	229.687	11.849	2.902	15.793
TOSCANA	553.505	124.230	3.450	561	0	32.595	10.138	6.435	236	0	586.100	134.368	9.885	797	0
UMBRIA	138.806	49.090	278	2.243	0	7.066	784	1.297	0	0	145.872	49.874	1.575	2.243	0
MARCHE	247.176	46.432	742	425	0	24.603	67	841	0	545	271.779	46.499	1.583	425	545
LAZIO	720.111	188.776	4.936	2.058	1.274	158.967	2.215	13.593	753	4.087	879.078	190.991	18.529	2.811	5.361
ABRUZZO	213.036	29.180	1.828	50	853	37.102	197	9.203	60	19	250.138	29.377	11.031	110	872
MOLISE	61.550	2.005	447	0	0	3.215	0	0	0	0	64.765	2.005	447	0	0
CAMPANIA	723.104	159.011	3.728	233	1.045	214.032	9.187	5.120	2.317	2.057	937.136	168.198	8.848	2.550	3.102
PUGLIA	773.367	72.363	3.680	838	1.620	71.830	23.834	2.739	0	0	845.197	96.197	6.419	838	1.620
BASILICATA	101.350	6.735	681	147	0	1.558	0	0	0	0	102.908	6.735	681	147	0
CALABRIA	285.676	44.716	570	56	621	89.768	0	2.616	0	893	375.444	44.716	3.186	56	1.514
SICILIA	580.189	118.732	1.363	53	111	91.154	77	1.259	331	0	671.343	118.809	2.622	384	111
SARDEGNA	227.213	59.746	63	47	0	33.544	2.791	0	0	616	260.757	62.537	63	47	616
TOTALE	8.619.228	2.310.323	108.480	29.601	29.952	1.237.652	87.482	96.257	4.248	27.464	9.856.880	2.397.805	204.737	33.849	57.416

FONTE: Ministero della Sanità - S.C.P.S.. Dati tratti dalle schede di dimissione ospedaliera SDO 1998

(*) Case di cura private accreditate e case di cura private.

TAB 58/REG

COMPOSIZIONE ATTIVITA' OSPEDALIERA - PUBBLICO E PRIVATO 1999

REGIONI	RICOVERI														
	ISTITUTI PUBBLICI					ISTITUTI PRIVATI (*)					TOTALE				
	ACUTI		RIABILITAZIONE		LUNGO DEGENZA	ACUTI		RIABILITAZIONE		LUNGO DEGENZA	ACUTI		RIABILITAZIONE		LUNGO DEGENZA
	regime ordinario	day hospital	regime ordinario	day hospital	regime ordinario	regime ordinario	day hospital	regime ordinario	day hospital	regime ordinario	regime ordinario	day hospital	regime ordinario	day hospital	regime ordinario
PIEMONTE	553.492	216.331	12.319	2.642	4.148	48.280	0	10.465	0	6.593	601.772	216.331	22.784	2.642	10.741
VALLE D'AOSTA	17.190	5.226	0	0	0	0	0	0	0	0	17.190	5.226	0	0	0
LOMBARDIA	1.267.100	415.848	42.115	12.456	1.959	266.789	39.782	28.413	143	1.577	1.533.889	455.630	70.528	12.599	3.536
PROV. AUTON. BOLZANO	91.576	3.814	435	0	2	5.634	154	1.340	0	183	97.210	3.968	1.775	0	185
PROV. AUTON. TRENTO	75.329	18.096	3.789	1.148	657	2.930	0	2.400	0	3.089	78.259	18.096	6.189	1.148	3.746
VENETO	686.044	231.191	16.137	3.050	12.399	34.112	2.674	2.387	1.032	1.313	720.156	233.865	18.524	4.082	13.712
FRIULI VENEZIA GIULIA	170.564	44.844	1.860	108	558	16.020	1.479	1.176	0	61	186.584	46.323	3.036	108	619
LIGURIA	287.965	115.812	2.002	202	0	1.186	0	817	0	0	289.151	115.812	2.819	202	0
EMILIA ROMAGNA	584.225	220.244	4.712	3.276	14.364	99.558	13.288	8.822	174	8.849	683.783	233.532	13.534	3.450	23.213
TOSCANA	518.996	134.680	3.133	574	0	31.932	13.187	4.315	523	2.301	550.928	147.867	7.448	1.097	2.301
UMBRIA	140.013	54.457	534	2.309	0	7.719	1.338	482	0	0	147.732	55.795	1.016	2.309	0
MARCHE	233.217	52.661	886	358	598	22.418	1.154	786	0	571	255.635	53.815	1.672	358	1.169
LAZIO	730.583	146.659	5.634	3.597	1.321	167.994	7.931	16.739	4.355	1.867	898.577	154.590	22.373	7.952	3.188
ABRUZZO	215.992	39.880	1.516	40	870	43.451	514	11.040	553	0	259.443	40.394	12.556	593	870
MOLISE	60.366	2.334	675	0	0	3.267	1	0	0	0	63.633	2.335	675	0	0
CAMPANIA	706.195	191.659	3.793	515	879	211.449	7.156	7.210	2.350	11.717	917.644	198.815	11.003	2.865	12.596
PUGLIA	739.858	91.051	6.158	2.161	1.853	78.452	26.819	4.027	0	24	818.310	117.870	10.185	2.161	1.877
BASILICATA	94.913	15.058	466	137	0	1.897	0	0	0	0	96.810	15.058	466	137	0
CALABRIA	253.553	54.748	16.769	4.574	647	79.908	321	3.711	0	1.989	333.461	55.069	20.480	4.574	2.636
SICILIA	707.624	201.391	2.057	342	635	103.749	0	1.927	0	0	811.373	201.391	3.984	342	635
SARDEGNA	227.540	86.002	84	63	0	37.074	3.748	0	0	347	264.614	89.750	84	63	347
TOTALE	8.362.335	2.341.986	125.074	37.552	40.890	1.263.819	119.546	106.057	9.130	40.481	9.626.154	2.461.532	231.131	46.682	81.371

FONTE: Ministero della Sanità - S.C.P.S.. Dati tratti dalle schede di dimissione ospedaliera SDO 1999

(*) Case di cura private accreditate e case di cura private.

I suesposti dati mostrano come l'ospedaliera privata assorba il 13,1% dei ricoveri ordinari per acuti e il 4,8% di day hospital con incremento del proprio spazio nel mercato sanitario [nel 1998 l'12,5% e il 3,6%]. Assai più rilevante è la presenza del privato accreditato nell'assistenza riabilitativa e nella lungodegenza ove il contributo è rispettivamente pari, nel 1999, al 41,8% e al 47,3%.

Notevole anche qui la variabilità tra le Regioni. Nei ricoveri in regime ordinario per acuti, la Regione con più elevato ricorso a strutture private è la Campania [23%], seguita dal Lazio [18,5%], Lombardia [17,4%] e Abruzzo [16,6%].

Per quanto riguarda le tipologie di ricovero, i dati a disposizione segnalano un 97,7% di ricoveri ospedalieri per acuti e il 2,3% per riabilitazione. Dei ricoveri per acuti, il 79,6% è in regime di degenza ordinaria e il 20,4% in ricovero diurno.

Va infine ricordato come alcuni *standards* siano stati previsti sin dal 1985 [legge 595/'85] nel quadro della razionalizzazione della spesa sanitaria, ulteriormente precisati in connessione con gli interventi di ristrutturazione della rete ospedaliera [art. 2, comma 5, legge 28.12.1995 n. 549] e infine confermati con le disposizioni recate nella finanziaria per il 1997 [art. 1, legge 662/'96]. Il che vale per: a) la dotazione di "posti letto" fissata in media di 5,5 x 1000 abitanti di cui l'un per mille riservato alla riabilitazione e alla lungodegenza post-acuzie; b) il grado di utilizzazione dei posti letto ad un tasso non inferiore al 75% in media annua; d) un tasso di ospedalizzazione, cioè frequenza con la quale la popolazione residente ricorre a strutture ospedaliere pubbliche in regime di ricovero, pari al 160%.

Tali indicatori sono di seguito esaminati all'interno di una analisi che mette a confronto la domanda con l'offerta ospedaliera sulla base di indici correlati ad efficienza, appropriatezza e complessità di prestazioni.

11.2. Indicatori di domanda e indicatori di offerta

La seguente tabella espone i dati riferiti all'anno 1999 con riferimento a ciascuna Regione con riguardo alla frequenza di riscorso alle strutture di ricovero da parte dei residenti [tasso di ospedalizzazione], nonché il grado di *performance* nell'utilizzazione delle strutture.

TAB 59/REG

INDICATORI DI DOMANDA E DI OFFERTA OSPEDALIERA PER ACUTI - PUBBLICO E PRIVATO 1999

REGIONI	Popolazione residente	Tasso ospedalizzazione *	Posti letto	Posti letto al netto DH PL	Posti letto X 1000 abitanti	Ricoveri acuti regime ordinario RC	Giornate degenza GD	Degenza media GD/RC	IOM GD% /PLx365	Turn-Over PLx365 -GD / RC	IR RC?PL
PIEMONTE	4.287.758	142,10	24.016	21.990	5,60	601.772	5.033.059	8,36	62,71	4,97	27,37
VALLE D'AOSTA	120.168	155,42	557	512	4,64	17.190	152.201	8,85	81,44	2,02	33,57
LOMBARDIA	9.047.177	161,18	51.209	47.569	5,67	1.533.889	11.076.484	7,22	63,79	4,10	32,25
PROV. AUTON. BOLZANO	461.115	199,07	2.511	2.494	5,46	97.210	687.853	7,08	75,56	2,29	38,98
PROV. AUTON. TRENTO	471.801	170,94	2.766	2.453	5,89	78.259	561.171	7,17	62,68	4,27	31,90
VENETO	4.499.637	152,91	26.608	24.153	5,93	720.156	5.878.386	8,16	66,68	4,08	29,82
FRIULI VENEZIA GIULIA	1.184.544	151,10	7.009	6.478	5,92	186.584	1.455.847	7,80	61,57	4,87	28,80
LIGURIA	1.629.203	169,84	9.008	8.177	5,52	289.151	2.313.595	8,00	77,52	2,32	35,36
EMILIA ROMAGNA	3.970.458	158,90	22.707	20.393	5,73	683.783	4.716.531	6,90	63,36	3,99	33,53
TOSCANA	3.532.478	147,48	17.903	16.467	5,07	550.928	4.146.571	7,53	68,99	3,38	33,46
UMBRIA	834.082	167,77	4.108	3.628	4,93	147.732	941.230	6,37	71,08	2,59	40,72
MARCHE	1.458.219	176,67	8.097	7.622	5,56	255.635	1.844.460	7,22	66,30	3,67	33,54
LAZIO	5.259.553	165,40	34.067	31.696	6,48	898.577	6.915.268	7,70	59,77	5,18	28,35
ABRUZZO	1.278.173	204,24	7.468	6.919	5,85	259.443	1.773.348	6,84	70,22	2,90	37,50
MOLISE	328.484	190,37	1.758	1.736	5,34	63.633	460.181	7,23	72,62	2,73	36,65
CAMPANIA	5.786.769	167,79	23.017	21.648	3,97	917.644	5.188.410	5,65	65,66	2,96	42,39
PUGLIA	4.085.831	201,72	21.173	19.957	5,18	818.310	4.866.085	5,95	66,80	2,96	41,00
BASILICATA	607.018	190,50	2.716	2.537	4,47	96.810	604.797	6,25	65,31	3,32	38,16
CALABRIA	2.057.598	178,70	10.494	9.744	5,08	333.461	2.076.892	6,23	58,40	4,44	34,22
SICILIA	5.093.014	160,91	21.683	19.874	4,25	811.373	4.858.749	5,99	66,98	2,95	40,83
SARDEGNA	1.653.179	163,28	9.129	8.351	5,52	264.614	1.860.687	7,03	61,04	4,49	31,69
TOTALE	57.646.259	165,03	308.004	284.398	5,35	9.626.154	67.411.805	7,00	64,94	3,78	33,85

FONTE: Ministero della Sanità - S.C.P.S.. Dati tratti dalle schede di dimissione ospedaliera SDO 1999 e dati di struttura 1999

* Riferito ai ricoveri ordinari sia pubblici che privati.

LEGGENDA:

IOM: indice occupazione media

IR: indice rotazione

Quanto alla domanda ospedaliera, i suesposti dati mostrano l'indice di frequenza con la quale la popolazione residente ricorre a strutture ospedaliere. A livello nazionale il tasso di ospedalizzazione dei ricoveri ordinari per acuti è pari a 165,1 per ogni 1.000 abitanti, a fronte del dato normativo che fissa in 160 x 1000 il tasso di ospedalizzazione da non superare in ciascuna Regione [art. 1, comma 1, legge 662/'96].

Con riguardo poi ai dati di offerta e di attività, si rileva che i posti letto effettivamente utilizzati nell'anno 1999 sono stati 254.663 nella strutture pubbliche e 53.341 nelle strutture private per un totale di 308.004 letti. Va inoltre osservato che, a fronte del parametro normativo di 5,5 posti letto per mille abitanti, la situazione aggiornata al '99 mostra un dato medio nazionale attestato al 5,3 x 1000 di cui 0,9 riferito a posti letto convenzionati. Il confronto interregionale espone valori entro o di poco superiori al limite di legge, con risultati in genere più contenuti al Sud; al Nord e al Centro quasi tutte le Regioni, sia a statuto ordinario che speciale, espongono indici superiori ,anche se di poco, al limite di 5,5 x 1000. Si segnala tuttavia il caso del Lazio con una dotazione di letti assai superiore alla media [6,4 x 1000]. Ad influirvi è la componente privata di posti letto che nel Lazio con 2,1 x 1000 è la più elevata rispetto alla media nazionale di 0,9 x 1000.

Ulteriori considerazioni scaturiscono dal confronto interregionale delle attività e prestazioni rese dalle strutture di ricovero pubbliche.

Differenze emergono in primo luogo se si prende in esame il cd. "tasso di utilizzo", ovvero l'indice di occupazione media dei posti letto, il quale per simmetria fornisce anche il grado di frequenza di "posti letto vuoti" [v. art.1, comma 1, legge 662/'96: IOM non inferiore al 75%].

Si nota allora che, nel settore "acuti", le Regioni che espongono le *performance* migliori soprattutto se raffrontate al dato nazionale [64,9%], sono al Nord la Valle D'Aosta [81,44%], Liguria [77,5%], al Centro l'Umbria [71,1%] e al Sud il Molise [72,6%].

Per quanto concerne la degenza media dei ricoveri relativi al settore "acuti", gli scostamenti, rispetto al dato nazionale di 7 giorni x ricovero, divaricano dal 5,65 della Campania all'8,85 della Valle d'Aosta e all'8,36 del Piemonte. Sopra media quasi tutte le Regioni del Nord e del Centro - circostanza questa legata alla maggiore complessità dei casi trattati [v. Tabella seguente] – ma con l'eccezione virtuosa dell'Emilia Romagna [6,90] e dell'Umbria [6,37].

Indicatori di domanda e di efficienza nell'offerta denotano altresì indubbia correlazione con i saldi di mobilità ospedaliera. La seguente tabella riporta i dati della matrice di mobilità interregionale riferita ai ricoveri per acuti in regime ordinario, dalla quale si desume il saldo positivo o negativo fra esportazioni e importazioni di pazienti da e per altre Regioni.

TAB 60/REG

MOBILITA' OSPEDALIERA TRA REGIONI
RICOVERI PER ACUTI - REGIME ORDINARIO
ANNO 1999

REGIONE DI RICOVERO	REGIONE DI PROVENIENZA																						PROV. DA ALTRE REGIONI		ESTERO	ESTERO
	PIEMONTE	VAL D'AOSTA	LOMBARDIA	P.A. BOLZANO	P.A. TRENTO	VENETO	F. V. GIULIA	LIGURIA	EMILIA ROMAGNA	TOSCANA	UMBRIA	MARCHE	LAZIO	ABRUZZO	MOLISE	CAMPANIA	PUGLIA	BASILICATA	CALABRIA	SICILIA	SARDEGNA	TOTALE	TOTALE (1)	%		
PIEMONTE	560.927	1.880	9.047	29	69	393	177	7.940	896	649	116	225	645	168	109	2.001	1.801	508	2.719	3.042	574	593.915	38.007	6,3	5.019	-
V. D'AOSTA	976	13.214	272	1	4	17	7	83	45	41	12	5	49	6	4	15	23	3	74	35	36	16.932	1.978	11,5	143	127
LOMBARDIA	25.394	752	1.388.125	401	1.509	6.084	1.397	5.688	14.607	4.738	833	2.230	3.610	1.551	590	9.379	9.677	1.778	9.386	16.770	2.608	1.507.007	134.011	8,8	14.942	187
P. A. BOLZANO	63	5	597	86.797	2.309	1.843	193	72	319	197	24	51	250	26	4	103	145	11	79	97	42	93.227	9.461	9,8	2.724	307
P. A. TRENTO	145	7	1.900	1.247	69.770	1.757	101	177	561	186	39	109	291	59	20	209	210	24	111	233	85	77.241	8.492	10,9	855	166
VENETO	1.236	74	12.348	1.281	5.416	656.777	6.636	629	7.057	1.618	274	954	1.799	575	136	2.642	3.131	374	1.915	7.446	784	713.122	62.654	8,7	3.582	2.727
F. V. GIULIA	173	6	706	78	123	9.818	168.490	89	425	426	263	92	431	73	52	567	515	51	269	1.022	116	183.785	18.108	9,7	1.005	1.808
LIGURIA	9.042	232	5.676	46	109	402	115	252.040	1.344	3.651	99	180	675	281	67	2.096	1.623	280	2.059	3.446	1.240	284.703	36.957	12,8	3.876	418
E. ROMAGNA	1.798	89	13.177	342	493	5.291	756	1.957	588.941	5.880	1.252	11.601	3.102	3.105	674	6.076	7.496	1.224	5.507	6.432	1.084	666.277	86.952	12,9	1.953	7.663
TOSCANA	1.049	150	2.325	62	122	680	241	6.219	2.165	490.965	4.389	826	6.627	688	334	7.148	2.886	1.107	4.195	4.565	947	537.690	57.418	10,5	4.559	6.134
UMBRIA	122	4	311	12	15	110	35	80	260	3.347	126.106	2.256	9.390	623	107	861	800	222	939	370	127	146.097	21.339	14,5	875	473
MARCHE	291	8	1.008	33	43	248	94	92	2.808	595	1.275	232.895	2.106	7.922	422	770	2.373	153	332	658	97	254.223	22.741	8,9	1.413	-
LAZIO	637	39	1.309	74	80	586	212	347	733	2.528	3.468	1.793	784.384	6.777	2.868	22.143	5.510	1.941	8.333	6.707	1.869	851.838	72.776	8,5	5.177	145
ABRUZZO	292	12	829	23	19	142	52	92	375	224	352	2.058	7.611	234.473	4.242	1.482	2.342	158	321	310	63	255.472	22.359	8,7	438	922
MOLISE	82	1	167	3	4	33	14	19	71	49	23	43	1.964	1.582	49.606	6.310	3.181	164	56	66	4	63.442	14.027	22,0	190	1
CAMPANIA	700	14	1.649	36	67	418	165	170	856	777	161	221	4.067	325	843	895.957	1.891	3.668	1.935	1.073	172	915.165	21.697	2,4	2.489	-
PUGLIA	1.244	11	2.660	71	67	612	184	193	1.094	444	92	423	1.815	1.096	2.365	6.946	771.651	14.565	2.878	1.324	119	809.854	40.658	5,0	2.427	28
BASILICATA	171	3	285	4	8	39	14	29	95	71	13	23	239	40	13	3.584	2.115	87.651	2.125	98	11	96.633	9.129	9,4	147	-
CALABRIA	846	54	1.609	36	26	210	54	197	428	267	66	103	1.104	52	24	1.760	488	1.567	321.105	2.533	33	332.562	12.352	3,7	506	389
SICILIA	645	9	1.318	23	34	269	72	171	313	299	85	63	647	48	10	412	269	59	3.744	762.955	78	771.523	48.131	5,9	503	39.060
SARDEGNA	479	24	850	20	39	198	47	213	261	279	42	44	694	26	10	197	81	18	48	271	259.912	263.753	4.696	1,8	702	153
TOTALE	606.312	18.590	1.444.766	90.619	80.328	685.927	178.976	276.497	623.654	517.231	138.994	256.195	831.309	258.496	62.300	970.658	818.208	115.526	368.130	818.933	270.001	9.436.451	743.943	7,8	53.425	60.708

RICOVERI IN ALTRE REGIONI (2)	45.385	3.376	58.043	3.822	10.556	29.150	10.486	24.457	34.713	26.266	12.878	23.300	47.116	25.023	12.894	74.701	46.557	27.875	47.025	55.998	10.089
% RICOVERI IN ALTRE REGIONI	7,5	18,2	4,0	4,2	13,1	4,2	5,9	8,8	5,6	5,1	9,3	9,1	5,7	9,6	20,6	7,7	5,7	24,1	12,8	6,8	3,7
SALDO RICOVERI (1 - 2)	-7.378	-1.398	75.968	5.639	-2.064	33.504	7.622	12.500	52.239	31.152	8.461	-559	25.660	-2.664	1.133	-53.004	-5.899	-18.746	-34.673	-7.867	-5.393

Fonte: Ministero della Sanità - SCPS - Schede di dimissione ospedaliera 1999 (SDO)

Saldi attivi di mobilità ospedaliera espongono quasi tutte le Regioni del Nord, con l'eccezione di Piemonte, Val d'Aosta, P.A. di Trento. Positivo al Centro il saldo di mobilità solo per Toscana, Umbria e Lazio. Tutto le Regioni del Sud e Isole espongono saldi negativi con elevato livello di esportazioni. Da segnalare fra i saldi positivi quello di Lombardia con un attivo di 75.968 ricoveri [134.011 – 58.043] e di Emilia Romagna con l'attivo di 52.239 ricoveri [86.952 – 34.713]. Al Sud, grandi esportatori sono la Campania con un saldo passivo import/export di 53.004 [21.697 – 74.701] e la Calabria con – 34.673 [12.352 – 47.025].

11.3. Indicatori di complessità e appropriatezza

Le notizie e i dati offerti nelle precedenti tabelle acquistano maggiore significato e differente rilievo se posti in relazione alle particolari caratteristiche dell'offerta ospedaliera ove, mentre per un verso la complessità dei casi trattati negli episodi di ricovero incide fortemente su alcuni indicatori di efficienza [decenza media, turn over], per altro verso influisce in larga misura sui costi.

La seguente tabella ha lo scopo di chiarire tali aspetti riducendo il margine di una eccessiva generalizzazione inevitabile se il confronto interregionale poggia esclusivamente sulla spesa media pro-capite o su indicatori di mera efficienza non calibrati gli uni e gli altri con più attenta considerazione alla realtà dei fenomeni e delle situazioni locali.

Da dire a riguardo che se la maggiore complessità nei casi di ricovero ne aumenta il costo, l'effetto si moltiplica a fronte di una domanda ospedaliera che tende a disporsi nel medesimo senso.

TAB 61/REG

INDICI DI COMPLESSITA' E APPROPRIATEZZA

ANNO 1999

REGIONI	INDICE di CASE MIX	% CASI COMPLESSI	RICOVERI CHIRURGICI (a)	%	RICOVERI MEDICI (b)	%	TOTALE (a) + (b)
PIEMONTE	1,06	23,51	291.027	35,6	527.076	64,4	818.103
VALLE D' AOSTA	*0,97*	*27,55*	*5.458*	*24,3*	*16.958*	*75,7*	*22.416*
LOMBARDIA	1,08	24,54	741.298	37,3	1.248.221	62,7	1.989.519
PROV. BOLZANO	*0,94*	*21,55*	*34.224*	*33,8*	*66.954*	*66,2*	*101.178*
PROV. TRENTO	*1,04*	*30,84*	*32.887*	*34,1*	*63.468*	*65,9*	*96.355*
VENETO	1,07	24,99	355.013	37,2	599.008	62,8	954.021
FRIULI V.G.	*1,15*	*30,22*	*92.689*	*39,8*	*140.218*	*60,2*	*232.907*
LIGURIA	1,06	25,60	114.281	28,2	290.682	71,8	404.963
E. ROMAGNA	1,09	26,17	335.814	36,6	581.501	63,4	917.315
TOSCANA	1,09	25,16	254.026	36,4	444.769	63,6	698.795
UMBRIA	1,00	22,33	59.631	29,3	143.896	70,7	203.527
MARCHE	1,03	26,76	105.318	34,0	204.132	66,0	309.450
LAZIO	0,99	22,41	350.624	33,3	702.543	66,7	1.053.167
ABRUZZO	0,94	21,91	84.342	28,1	215.495	71,9	299.837
MOLISE	0,92	26,26	18.852	28,6	47.116	71,4	65.968
CAMPANIA	0,88	18,29	309.447	27,7	807.012	72,3	1.116.459
PUGLIA	0,87	21,63	239.813	25,6	696.367	74,4	936.180
BASILICATA	0,90	20,30	24.125	21,6	87.743	78,4	111.868
CALABRIA	0,86	22,63	98.472	25,3	290.058	74,7	388.530
SICILIA	*0,90*	*20,26*	*259.567*	*25,6*	*753.197*	*74,4*	*1.012.764*
SARDEGNA	*0,92*	*20,90*	*88.148*	*24,9*	*266.216*	*75,1*	*354.364*
ITALIA	1,00	*23,20*	3.895.056	*32,2*	8.192.630	*67,8*	12.087.686

Fonte: Ministero della Sanità - SCPS - Schede di dimissione ospedaliera 1999 (SDO)

La suesposta tabella consente di misurare la complessità della casistica trattata in ambito ospedaliero con riferimento alle varie aree territoriali[26]. Da dire che valori dell'indice di *case mix* superiori all'unità indicano un peso superiore alla media dello standard nazionale [Italia].

Con riferimento alle Regioni a statuto ordinario, tutto il Nord - nonché Toscana, Umbria e Marche - espone un indice di complessità superiore alla media nazionale con punte massime in Friuli V. Giulia [1,15], Toscana e Emilia Romagna [1,09], Lombardia [1,08], Piemonte e Liguria [1,06]; sotto media il Lazio [0,99] mentre Campania e Puglia espongono prestazioni ospedaliere caratterizzate dagli indici di minore complessità [0,88 e 0,87].

Nel rapporto con DRG omologhi, i casi complicati misurati in media nazionale assumono la percentuale del 23,2%, a fronte della quale livelli superiori si riscontrano in tutte le Regioni del Nord nonché in Toscana, Molise e Marche. Le altre Regioni del Centro e tutto il Sud-Isole mostrano percentuali di complessità inferiori alla media. Da segnalare poi il caso dell'Emilia Romagna con la percentuale più elevata per complessità fra le Regioni a statuto ordinario [26,2%] mentre i casi meno complicati si riscontrano in Campania [18,3%] e Basilicata [20,3%]. Fra le Regioni a statuto speciale, la minore complessità di casi trattati è in Sicilia [20,3%].

Tali risultati trovano conferma sulla base della percentuale dei ricoveri chirurgici rispetto a quelli medici. Nella media nazionale, i primi interessano il 32,2% mentre quelli esclusivamente medici si attestano al 67,8%. Episodi chirurgici superiori alla

[26] L'indice di *case mix* [ICM] esprime la complessità della casistica trattata tramite la standardizzazione dell'attività di una data unità produttiva per un indice tipo, costituito dalla degenza media DRG specifica di uno standard.

media si registrano in Veneto [37,2%], in Lombardia [37,2%], in Emilia Romagna [36,5%].

11.4. Conclusive valutazioni sulla base degli indicatori

I suesposti dati mettono in chiaro una variabilità dipendente dalla differente morfologia delle prestazioni ospedaliere che caratterizzano le diverse realtà territoriali.

Il confronto interregionale consente queste conclusioni.

In primo luogo, gli indicatori relativi a degenza media [DM] e tasso di utilizzo [IOM], ma pure frequenza di "letti vuoti" e velocità di rotazione di pazienti per letto, assumono altro significato se valutati in rapporto alla complessità dei casi trattati e in considerazione del peso percentuale di interventi chirurgici nel rapporto con il totale dei ricoveri. Da dire allora che sono proprio questi ultimi indicatori ad offrire più esatta decodificazione agli indici di attività e di efficienza i cui esiti positivi e sopra media non di rado si associano a ricoveri medici e a *case-mix* inferiori all'unità.

Regioni come la Campania, il Lazio, la Puglia, la Calabria ma il discorso vale per tutte le altre realtà territoriali del Mezzogiorno e Isole espongono dati favorevoli in termini di degenza media per acuti, buona *performance* per tasso di occupazione di posti letto, basso indice di "letti vuoti" e buona rotazione di pazienti per letto, ma scontano poi bassi indici per complessità di episodi di ricovero e per interventi chirurgici. Sono viceversa le Regioni del Nord a primeggiare nella graduatoria formata dal più elevato numero percentuale di interventi chirurgici e complessità di *case-mix* associati altresì per l'Emilia Romagna ad un apprezzabile utilizzo della strutture e ad una degenza media inferiore a quella di livello nazionale.

Anche sotto l'aspetto finanziario i confronti interregionali delle attività e delle prestazioni rese in ambito ospedaliero si prestano a interessanti riflessioni. Le Regioni del Sud e Isole espongono nel 1999 una spesa media pro-capite nell'assistenza sanitaria inferiore alla media nazionale. Tale risultato si coniuga peraltro ad un peso percentuale dell'attività chirurgica di molto inferiore a quello registrabile nelle realtà regionali del Nord del Paese, del resto coniugato con minori indici di complessità nelle prestazioni rese.

Tutto ciò – come già detto - trova corrispondenza e si riflette nella massiccia esportazione di pazienti dal Sud-Isole al Centro-Nord con ulteriore aggravio per queste Regioni che in parte scontano gli effetti di una maggiore appropriatezza e efficacia di risposta sanitaria.

12. Le politiche di investimenti in sanità

12.1. L'attuazione della seconda fase del programma di investimenti ex art. 20 legge n. 67/1988

I finanziamenti per l'edilizia e le tecnologie sanitarie, le cui potenzialità investono il campo della ricerca, dell'innovazione e dello sviluppo del paese, previsti dal programma avviato con l'art. 20 della legge finanziaria n.67 del 1988[27], segnalano di recente specifiche linee di sviluppo anche in coerenza alle misure contenute nei documenti programmatici e nelle manovre finanziarie degli ultimi anni.

[27] La norma aveva previsto, con un limite complessivo di spesa di 30.000 mld, 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, 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.

La più rilevante novità istituzionale, finanziaria ed operativa è rappresentata dalla attuazione di accordi di programma[28] tra Regioni, Stato ed altri soggetti pubblici interessati, aventi ad oggetto l'accelerazione delle procedure e la realizzazione di opere, con particolare riguardo alla qualificazione e messa a norma delle strutture sanitarie.

Tali innovazioni, significative anche sotto il profilo qualitativo, connotano dunque la seconda fase del programma straordinario avviato con delibera CIPE n. 52 del 6 maggio 1998, con la quale è 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 di 20.600 mld, con una riserva di 1.226,811 mld destinata agli enti diversi dalle Regioni (I.R.C.C.S. - I.Z.S. - Policlinici Universitari. a gestione diretta - I.S.S.).

Con delibera n. 53 in pari data è stato approvato il "programma specifico" per un ammontare complessivo di 2.500 mld, finalizzato ad interventi per opere complete o da completare, dotate di progetti esecutivi o preliminari, nonché ad 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[29]. Per quanto riguarda gli IRCCS,

---

[28] In base all'art. 5-bis inserito dopo l'art. 5 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n.502, e successive modificazioni *(Ristrutturazione edilizia e ammodernamento tecnologico)*.

[29] Dei 2.500 mld complessivamente rientranti nel programma specifico 1.476,9 risultano destinati 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 ad opere urgenti da realizzare nelle Regioni Umbria e Marche, colpite dal sisma, e pertanto già autorizzate in deroga alle ordinarie procedure; 793,094 mld risultano destinati 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, legge n. n.449/1997. Una residua somma di 129,996 mld risulta infine accantonata e

i Policlinici a gestione diretta, gli IZS e l'Istituto superiore di sanità, nella seconda fase sono stati finanziati interventi specifici per complessivi 1.000 miliardi circa. Con tali risorse e con quelle aggiuntive del 2001, l'obiettivo è di pervenire, d'intesa con le Regioni interessate, ad una riqualificazione dell'offerta rappresentata dai centri di ricerca e di formazione, che insistono prevalentemente nelle grandi città, spesso evidenziandone la complessità e la criticità, da rimuovere in coerenza con le generali linee programmatiche.

Al 31 dicembre dell'anno 2000 sono stati stipulati 12 accordi di cui tre (Lombardia, Toscana, Basilicata) nell'ambito delle intese istituzionali di programma.

Come si evince dalla tabella 62 dal totale delle assegnazioni ex art. 20 (20.600 mld) nella II fase del programma, le risorse destinate dalla delibera CIPE alle Regioni sono pari a 19.373,189 mld, dei quali 2.248,6 finalizzati, come si è detto, in completamenti e sicurezza delle strutture. Le residue somme destinate ad accordi ammontano dunque a 17.124,565 mld , rispetto ai quali il valore complessivo degli accordi di programma perfezionati è pari a 10.352,960 mld.

Con riguardo ad essi, tra le Regioni che hanno utilizzato maggiormente tale strumento vi è la Campania con 2.149,76 mld, seguita dalla Lombardia con 1.180,651 mld e dal Piemonte con. 1.158,966 mld. Il numero di interventi contenuti negli accordi è solo in parte commisurato a detto importo, con 210 interventi in Sardegna, 175 in Campania, 143 e 133 rispettivamente in Liguria ed Emilia Romagna (per un totale di 1.170 interventi). Sono stati altresì sottoscritti accordi integrativi a completamento del programma per 261,9 mld nel Veneto, con 70 interventi. Gli accordi da sottoscrivere per

---

da assegnare agli enti di cui all'art.4, comma 15 della legge n. 412/1991 (IRCCS, Policlinici, Università, Istituti zooprofilattici sperimentali).

il completamento del programma sono pari a 6.771,605 mld, dei quali l'importo maggiore è riferito alla Sicilia (2.259, 7 mld.) ed alla Puglia (1.497,9 mld).

TAB 62/REG

STATO DI ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA ACCORDI

(m.lire)

REGIONI	Assegnazione art. 20 II Fase del programma Delibera CIPE 52 del 6/5/98 (a)	Assegnazioni 1998 per 2.500 miliardi Impegnati in sicurezza e completamenti Delibera CIPE 53 del 6/5/98 (b)	Risorse residue da destinare ad Accordi (c = a - b)	Valore complessivo degli accordi di programma perfezionati (d)	Numero interventi contenuti negli accordi	Finanziamenti per Accordi da sottoscrivere (e= c - d)
Piemonte	1.313.314.000.000	154.348.000.000	1.158.966.000.000	1.158.966.000.000	68	
V. D'Aosta	61.701.000.000	8.785.468.000	52.915.532.000	52.915.532.000	6	
Lombardia	2.325.592.000.000	251.000.000.000	2.074.592.000.000	1.180.651.000.000	65	893.941.000.000
P.A. Bolzano	141.734.000.000	24.920.000.000	116.814.000.000	116.814.000.000	6	
P.A. Trento	154.325.000.000	55.921.800.000	98.403.200.000	98.403.200.000	4	
Veneto	1.209.347.000.000	180.585.000.000	1.028.762.000.000	909.340.000.000	97	119.422.000.000
F. Venezia Giulia	402.530.000.000	51.000.000.000	351.530.000.000			351.530.000.000
Liguria	656.612.000.000	54.487.000.000	602.125.000.000	326.572.000.000	143	275.553.000.000
E. Romagna	1.188.972.000.000	284.298.000.000	904.674.000.000	904.674.000.000	133	
Toscana	963.208.000.000	288.704.000.000	674.504.000.000	674.504.000.000	58	
Umbria	272.501.000.000	197.983.000.000	74.518.000.000	74.518.000.000	9	
Marche	438.240.000.000	85.877.500.000	352.362.500.000	352.362.200.000	73	
Lazio	1.540.446.000.000	77.100.000.000	1.463.346.000.000	1.463.346.000.000	137	
Abruzzo	552.007.000.000	128.951.050.000	423.055.950.000			423.055.950.000
Molise	202.983.000.000	24.079.000.000	178.904.000.000			178.904.000.000
Campania	2.169.761.000.000	20.000.000.000	2.149.761.000.000	2.149.761.000.000	175	
Puglia	1.577.653.000.000	79.700.000.000	1.497.953.000.000			1.497.953.000.000
Basilicata	275.907.000.000	34.315.000.000	241.592.000.000	241.592.000.000	56	
Calabria	822.771.000.000	51.260.500.000	771.510.500.000			771.510.500.000
Sicilia	2.433.669.000.000	173.933.532.000	2.259.735.468.000			2.259.735.468.000
Sardegna	669.916.000.000	21.374.587.000	648.541.413.000	648.541.413.000	210	
TOTALE	19.373.189.000.000	2.248.623.437.000	17.124.565.563.000	10.352.960.345.000	1.240	6.771.604.918.000
I.R.C.C.S. - I.Z.S. - Policlinici Univ. a gestione diretta - I.S.S.	1.226.811.000.000					
TOTALE	20.600.000.000.000					

Fonte: Dipartimento della Programmazione - Ufficio VI°

TAB 63/REG

STATO DI ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA INTERVENTI

(in lire)

REGIONI	Importi ammessi a finanziamento	Numero di interventi ammessi a finanziamento	% di finanziamento erogato	Accordi integrativi sottoscritti a completamento del programma
Piemonte	208.972.000.000	3	0	
V. D'Aosta				
Lombardia	279.143.000.000	58	0	
P.A. Bolzano				
P.A. Trento	98.403.200.000	4	1	
Veneto	157.245.000.000	7	0	261.980.000.000
F. Venezia Giulia				
Liguria	59.976.000.000	43	0	
E. Romagna	245.117.000.000	29	0	
Toscana	674.504.000.000	57	1	
Umbria				
Marche	18.786.500.000	6	0	
Lazio				
Abruzzo				
Molise				
Campania				
Puglia				
Basilicata				
Calabria				
Sicilia				
Sardegna				
TOTALE	1.742.146.700.000	207	0	261.980.000.000

Fonte: Dipartimento della Programmazione - Ufficio VI°

Gli importi ammessi a finanziamento ammontano a 1.742 mld, con una punta massima di 674,5 mld in Toscana, Regione per la quale era stato già evidenziato il livello di attuazione del programma con il coinvolgimento diretto anche di risorse proprie, in Emilia Romagna (245,1 mld), in Lombardia (279,1 mld) ed in Piemonte con (208,9 mld). Sotto il profilo della concreta erogazione di risorse, solo 207 sono gli interventi già ammessi a finanziamento (di cui 58 in Lombardia, 57 in Toscana, 43 in Liguria, 29 in E. Romagna), con solo il 17 % di finanziamento erogato.[30]

La disomogeneità del quadro complessivo, nel quale peraltro si confermano le più elevate capacità progettuali di talune Regioni del centro-nord, anche nel senso di trasferire la programmazione degli interventi in progetti rapidamente finanziabili, ripropone dunque il problema già evidenziato dalla Corte di potenziare le capacità progettuali per quelle Regioni che già nel passato hanno evidenziato valori non soddisfacenti di attrazione delle risorse e concrete *performances* realizzative, e che comunque sembrano maggiormente coinvolte nel nuove dinamiche istituzionali costituite dagli accordi (come la Campania). L'esigenza di un recupero delle capacità progettuali dovrebbe essere sorretta dalla generalizzata istituzione e concreta attivazione di propri nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, anche alla luce della disposizione contenuta nell'art. 1 della legge n. 144/1999, che operino in efficace raccordo con quelli centrali. L'intento comune è infatti di realizzare - in una sinergia tra Organi centrali ed Autonomie, fondata sulla utilizzazione comparata di sistemi e metodologie progettuali – strutture di offerta riqualificate in coerenza alle indicate linee programmatiche generali e di settore.

---

[30] Sul versante finanziario, si segnala il passaggio dal sistema di finanziamento per mutui con la messa a disposizione di disponibilità dirette.

Al recupero della capacità progettuale a livello regionale deve corrispondere una ulteriore risposta positiva anche nei tempi di istruttoria ai livelli centrali[31], conseguibile attraverso un potenziamento delle strutture valutative ed un decisivo rilancio della funzione programmatoria, in linea con quanto previsto dalla legge n. 144/1999. Al riguardo è da registrare la istituzione, con la riorganizzazione degli apparati in base al d.p.r. n. 435 del 7 dicembre 2000, integralmente recepita nel nuovo ministero del welfare, di una apposita direzione generale del Ministero, competente (oltre che all'individuazione dei fabbisogni informativi) in ordine ai programmi di investimenti relativi al patrimonio immobiliare e tecnologico del Servizio sanitario nazionale, all'utilizzazione dei fondi strutturali comunitari ed ai connessi rapporti in materia con le competenti Commissioni CIPE.

In proposito, va ricordato che, con deliberazione CIPE n. 141 del 6 agosto 1999, è stata data attuazione al disegno di trasferimento[32] dal CIPE alle diverse amministrazioni settorialmente competenti dei compiti di gestione tecnica, amministrativa e finanziaria già ad esso attribuiti, riservando allo stesso CIPE una generale competenza sulle questioni di rilevante valenza economico finanziaria ed in particolare una funzione di coordinamento a livello territoriale o settoriale. Al Ministero della sanità sono state dunque attribuite (art 4) le funzioni relative all'ammissione a finanziamento dei progetti di edilizia sanitaria suscettibili d'immediata realizzazione (art. 20, c. 5bis), nell'intento di accelerare scansioni procedurali che, soprattutto nella prima fase del programma,

[31] Vedasi il modello di ospedale ideale e del "decalogo" che deve essere osservato da chi commissiona e progetta un ospedale, definito nell'ambito della Commissione ad hoc istituita. La necessità di una riconsiderazione della progettualità dell'ospedale è stato alla base anche di un rinvio nella ripartizione dei 200 miliardi stanziati per la edilizia sanitaria dalla finanziaria 2001.

[32] Previsto dall'art. 7 della legge n. 94/1997 e precisato dall'art. 3 della legge n. 144/1999.

avevano evidenziato lungaggini e discrasie[33]. La semplificazione dei procedimenti per l'accesso ai finanziamenti e l'adozione degli strumenti della programmazione negoziata che, avvalendosi anche delle innovazioni introdotte dalla legge sui lavori pubblici, individua soggetti tecnici responsabili della corretta attuazione degli accordi di programma e dei progetti , rappresentano dunque condizioni di sviluppo della capacità di utilizzo delle risorse disponibili.[34] Anche al fine di velocizzare l'attuazione del programma di investimenti e per completare la stipula degli accordi di programma, sono stati attivati tavoli tecnici con le Regioni, per verificare la coerenza degli accordi stipulati con le varie linee di finanziamento accessibili e degli obiettivi selezionati con quelli generali del Piano, sulla base dell'analisi della domanda e degli attesi effetti positivi anche sul versante della spesa. E' importante segnalare nella normativa la previsione - che peraltro rinvia agli stessi accordi di programma - di funzioni di monitoraggio e di vigilanza demandate al Ministero della sanità, di particolare rilievo, attesa l'ulteriore previsione (comma 3) che, in caso di mancata attivazione del programma oggetto dell'accordo entro i termini previsti, le risorse finanziarie vengano riprogrammate e riassegnate in favore di altre Regioni o enti pubblici interessati al programma di investimenti, tenuto conto della capacità di spesa e di immediato utilizzo. Nella complessiva evoluzione della programmazione in senso "concertativo" e dell'attuazione degli interventi in materia si segnala l'apporto di iniziative finanziate attraverso i Fondi strutturali della U.E.

[33]Vedasi le precedenti relazioni della Corte.

[34] In tale contesto si inserisce l'iniziativa del Ministero volta a stimolare le capacità progettuali della committenza pubblica attraverso modelli di qualità che rappresentino le più evolute tendenze di una moderna e tecnologicamente avanzata progettualità in edilizia sanitaria

12.2. Le specifiche linee di finanziamento

E' da segnalare un complessivo percorso di ridefinizione del ruolo del programma di investimenti in sanità, che evidenzia nel recente periodo specifiche linee di finanziamento che ne caratterizzano fortemente la fisionomia, quali la realizzazione delle strutture sanitarie per l'attività libero professionale intramuraria. La legge[35] prevede al riguardo che le Regioni predispongano, entro il 31/12/2000, il programma per un ammontare massimo di lire 1.800 miliardi, nell'ambito delle risorse regionali disponibili ai sensi dell'articolo 20 della legge n. 67 del 1988. L'obiettivo è, sul piano programmatico, di superare l'attribuzione di quote predefinite attraverso specifici progetti. In relazione ai programmi regionali, risultano di recente ripartiti 1.600 miliardi destinati alla *intramoenia* dalla finanziaria 2001 tra le Regioni ordinarie (ad esclusione di quelle che non avevano presentato progetti: Friuli Venezia Giulia, Bolzano, Calabria, Sicilia, Molise, con riserva per alcune di approfondimento ed integrazione della documentazione prodotta. Una ulteriore priorità nazionale da soddisfare con le risorse finanziarie di cui all'articolo 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67, finalizzate, tra l'altro, al potenziamento e alla riqualificazione del parco tecnologico del Servizio sanitario nazionale. è rappresentata dal potenziamento delle strutture di radioterapia[36]. La riqualificazione delle apparecchiature radioterapiche richiede particolare e continua attenzione nell'ambito della programmazione sanitaria, sia per la sempre più rapida

[35] Decreto legislativo 28/7/2000 n. 254.

[36] Il carattere prioritario del settore della radioterapia è stato evidenziato in tutti gli accordi di programma sottoscritti ex art. 2 della legge 622/1996 e ex art. 5 bis del D.Lgs 502/1992 e in quelli, attualmente in corso di perfezionamento, promossi dal Ministero a completamento del programma di investimenti in edilizia e tecnologie sanitarie di cui all'articolo 20 già citato. A sottolineare la speciale attenzione al settore, l'art. 28, comma 12, legge 23 dicembre 1999 n. 488, autorizza un'ulteriore spesa di 30 miliardi nel triennio 2000-2002 per il potenziamento delle strutture di radioterapia; la legge finanziaria 2001, all'articolo 96 (Potenziamento delle strutture di radioterapia), riserva 20 miliardi per ciascuno degli anni 2001 e 2002, da assicurare nell'ambito dei programmi di cui all'articolo 20.

obsolescenza tecnologica sia per la inadeguata e spesso non razionale distribuzione dei centri terapeutici, causa di mobilità interregionale notevole e di lunghi periodi di attesa, con notevoli costi sanitari e sociali. Al fine di una compiuta utilizzazione di tali risorse, ne va analizzata l'addizionalità ai programmi regionali finanziati ex art. 20 o con altri finanziamenti regionali e aziendali.

Nel contesto di riqualificazione del patrimonio immobiliare sanitario si inserisce anche il "Programma di interventi urgenti per la prevenzione e la lotta contro l'AIDS" (di cui alla legge n. 135/90), che prevede la costruzione e la ristrutturazione dei reparti di ricovero per malattie infettive, comprese le attrezzature e gli arredi, e l'istituzione e il potenziamento dei laboratori di virologia, microbiologia e immunologia, per un importo massimo di 2.100 mld.. Con riguardo ad esso sono riemerse talune difficoltà progettuali, manifestatesi soprattutto nelle Regioni del Mezzogiorno, nell'utilizzo delle quote di finanziamento assegnate. Ancora debole appare la richiesta di finanziamento per strutture alternative all'ospedale, tranne che da parte di alcune Regioni, come la Lombardia e l'Emilia Romagna; va peraltro considerato che il settore della residenzialità per i malati di AIDS viene svolto in larga parte da strutture a carattere privato sociale. Da ciò il rilievo, accolto dai documenti programmatici e dalla legge 328/2000, di una effettiva integrazione socio - sanitaria.

12.3. I programmi a valenza socio - sanitaria

Particolarmente significativo, sia sul versante della integrazione socio - sanitaria, che operativo[37], è il Programma per la realizzazione di strutture per cure palliative e di

[37] Vanno anche segnalati i finanziamenti previsti dall'art. 2 della legge finanziaria n. 549/95 e dall'art. 2 della legge finanziaria 662/96, in base ai quali l'INAIL riserva annualmente il 15% delle proprie risorse

assistenza ai malati terminali, in attuazione del D.L. 28 dicembre 1998 n. 450, convertito dalla legge n. 39 del 1999. [38]In coerenza con gli obiettivi del Piano sanitario nazionale[39], il "Programma" prevede la realizzazione, in ciascuna Regione e Provincia autonoma, di almeno una struttura dedicata all'assistenza palliativa e di supporto, prioritariamente per i pazienti affetti da patologia neoplastica terminale, che necessitano di cure finalizzate ad assicurare agli stessi e ai loro familiari una migliore qualità della vita. Il programma prevede altresì la individuazione di indicatori per la verifica e la valutazione della qualità dell'assistenza erogata dalle nuove strutture e la predisposizione, contestualmente ai progetti e ai piani di integrazione delle nuove strutture, di programmi di comunicazione da attivare per informare i cittadini. Si ricorda che, in caso di inerzia delle Regioni, i Comuni possono presentare direttamente propri progetti al Ministero della sanità. [40]Va segnalata l'adozione da parte di tutte le Regioni del programma regionale applicativo del programma nazionale per le cure palliative, con la integrazione delle strutture interessate alla cura ed assistenza dei malati terminali. Va segnalato ancora che, in base all'art. 92 della l. 388/2000, è prevista la possibilità per le Regioni di stipulare convenzioni con istituzioni ed organismi a scopo non lucrativo, che dispongano di strutture idonee. La stessa norma , oltre a consentire il finanziamento per la ristrutturazione e l'adeguamento di strutture con vincolo trentennale, ammette a

---

alla realizzazione o all'acquisto di immobili da locare al SSN o da destinare a centri per la riabilitazione. Le disponibilità dell'INAIL riguardano circa 150/200 miliardi annui.

[38] La legge n. 39/99, di conversione del D.L. n. 450/98, all'art.1 comma 1, assegna risorse per 310 mld per 3 anni consecutivi (oltre ai 150 mld da destinare all'assistenza domiciliare con particolare riferimento ai pazienti in fase critica).

[39] Vedasi l'Obiettivo IV del PSN "Rafforzare la tutela dei soggetti deboli".

[40] Con DPCM 20 gennaio 2000_ è stato emanato l' "Atto di indirizzo e coordinamento recante requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi minimi per i centri residenziali di cure palliative" (hospice), ad integrazione dei requisiti per l'esercizio dell'attività sanitaria approvati con DPR 14 gennaio 1997.

finanziamento anche progetti presentati da organismi a scopo non lucrativo che svolgano attività nel settore dell'assistenza sanitaria e socio sanitaria.

Di recente risultano avviate ulteriori iniziative: nella conferenza Conferenza Stato-Regioni è stato dato parere favorevole alle "linee guida sulla realizzazione delle attività assistenziali concernenti le cure palliative",. precisandone i destinatari (pazienti colpiti da tumore, AIDS e "patologie non neoplastiche ad andamento progressivo"), nonché ai percorsi assistenziali (con evidenziazione del ruolo del medico di famiglia o nei casi più gravi del ricovero in *hospice*), coordinando i servizi con quelli ad elevata caratterizzazione sociale; è stato anche approvato lo schema di D.M. sui corsi "pilota" di alta qualificazione teorico-pratica in cure palliative, a cura dell'ISS di concerto con la Direzione generale studi, documentazione, comunicazione ai cittadini del ministero della sanità.

Di analogo rilievo strategico è il Piano straordinario per le grandi città di cui all'art. 71 della legge 23 dicembre 1998 n.448[41], finalizzato, in linea con quanto previsto dal D.p.e.f. 1999-2001, alla riqualificazione dell'assistenza sanitaria nei grandi centri urbani, con particolare attenzione al Mezzogiorno, per superare gli elementi di criticità del sistema sanitario nelle grandi città, rappresentati dai fenomeni di congestionamento delle strutture, da lunghe liste di attesa, da inutilizzo di sale operatorie e, a volte, di interi reparti per carenza di requisiti di sicurezza nonché dalla concentrazione in zone periferiche di fasce deboli della popolazione. L'intento, a fronte della crescente esigenza di ammodernamento dell'offerta di prestazioni sanitarie, era di

[41] Per l'attuazione del programma, la legge finanziaria del 1999 ha stanziato 1500 miliardi, integrati fino a 2400 miliardi con la legge finanziaria del 2000. Il programma che, non prevede quote prestabilite, ma l'allocazione delle risorse in relazione alle situazioni emergenti dai progetti, alle criticità da superare, ai modi, ai tempi di intervento e alla validità dell'analisi di contesto effettuata, richiede un cofinanziamento minimo pari al 30%, a carico di altri enti pubblici o privati.

rimuovere tali criticità attraverso una politica nazionale e politiche regionali volte a sviluppare servizi innovativi, a costi contenuti, coinvolgenti direttamente gli enti locali, il volontariato e le famiglie, anche attraverso forme di cofinanziamento. soprattutto nelle grandi città, con particolare attenzione al Mezzogiorno.

Gli obiettivi del programma sono molto ampi e trasversali rispetto alle varie tipologie di intervento, e riguardano interventi strutturali e logistici, programmi indirizzati all'innalzamento degli standard di salute della collettività e progetti a carattere organizzativo. In questo senso i progetti dovrebbero favorire il coordinamento delle attività svolte dai singoli soggetti che operano nella sanità dei grandi centri urbani (ASL, Aziende ospedaliere, Policlinici IRCCS etc..);il coordinamento degli interventi di sviluppo e di riqualificazione delle strutture sanitarie dei centri urbani, secondo criteri rispondenti a logiche di equa distribuzione territoriale dei servizi; la razionalizzazione degli investimenti in edilizia ospedaliera e nelle dotazioni tecnologiche; il coordinamento degli interventi sanitari con altri interventi di sviluppo e riqualificazione territoriale dell'area (trasporti, urbanistica, acqua etc.).

Con D. M. 15 settembre 1999, sono stati fissati i criteri, le modalità ed i termini per la elaborazione e la presentazione dei progetti, con la indicazione dei criteri indicativi per la valutazione e l'attivazione delle azioni di sostegno, anche in relazione alle criticità più significative del sistema sanitario delle grandi aree urbane. Dall'applicazione di alcuni parametri (concentrazione dell'offerta ospedaliera in strutture di grandi dimensioni; assistenza erogata a utenti non residenti; indice di vecchiaia; tasso di mortalità infantile) sono state individuate le seguenti città: Roma, Milano, Napoli,Torino, Genova, Palermo, Bologna, Firenze, Catania, Bari, Venezia,

Taranto, Reggio Calabria, Cagliari, alle quali, in sede di Conferenza Stato - Regioni, sono state aggiunte: Ancona; Perugia; Campobasso; Potenza; Catanzaro, l'Aquila. Le Regioni dovevano inviare, entro 180 giorni dalla data di pubblicazione del decreto, i programmi per la realizzazione della rete di assistenza e delle strutture di cure palliative al Ministero della sanità, competente a verificare l'adeguatezza dei progetti con i requisiti stabiliti e ad erogare i finanziamenti secondo le quote previste dal riparto. La commissione appositamente costituita ha terminato i suoi lavori nel dicembre 2000.

Risultano sinora ripartiti dal Ministero solo 15 mld, in anticipazione alle Regioni con il citato D.M. 8 febbraio 2000 per favorire la qualità del progetto; peraltro, le Regioni. salvo qualche eccezione, hanno privilegiato ancora interventi di carattere edilizio. Sulla base dell'istruttoria e del relativo parere espresso dalla Commissione paritetica di cui al D.M. 16 giugno 2000, applicando i criteri per la valutazione dei progetti indicati nell'allegato al decreto del Ministero della sanità del 15 settembre 1999, sono stati individuati i progetti beneficiari del cofinanziamento,

La Direzione generale del sistema informativo e statistico e degli investimenti strutturali e tecnologici del ministero della sanità è chiamata ad assicurare forme di sostegno alle Regioni per lo sviluppo e l'attuazione della progettazione, anche attraverso la promozione di apposito nucleo interregionale. Essenziale appare nel settore la funzione di monitoraggio informatico del programma, sulla base di procedure concordate con le Regioni circa i dati e le modalità da aggiornare semestralmente, anche avvalendosi dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali, nonché di verifica *in itinere* ed *ex post* dell'attuazione dei progetti, attraverso le informazioni fornite dalle Regioni stesse, utili a prevenire l'eventuale insorgenza di situazioni di criticità che non

consentano la realizzazione o la prosecuzione del progetto. Si tratta, in definitiva, sulla base delle indicate linee programmatiche e nelle nuove formule di concertazione operativa, di superare le difficoltà di realizzazione degli obiettivi di riqualificazione dell'offerta sanitaria.

PARTE IV^

POLITICHE REGIONALI E NUOVO ASSETTO FEDERALE

1. Ripartizione di funzioni, compiti e risorse in attuazione di nuovi principi e regole in un assetto istituzionale ispirato al federalismo

1.1 Funzioni e risorse nello stretto legame fra finanza pubblica e regole di bilancio

1.2. Il processo di decentramento amministrativo

1.3. Lo stato di attuazione regionale

1.4. Il trasferimento delle risorse finanziarie, umane e strumentali

2. Politiche regionali nei risultati di consuntivo. Analisi di insieme

3. Trasporto pubblico locale

3.1. Considerazioni generali

3.2. Analisi dei dati finanziari e contabili

3.3. La questione dei disavanzi pregressi

3.4. Programmi di investimento nel settore dei trasporti pubblici locali

3.5. Il trasporto ferroviario

4. Agricoltura

4.1. Il quadro generale

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

4.3. I finanziamenti comunitari in agricoltura

4.4. Profili gestionali della politica agricola regionale

5. Risorse idriche e difesa del suolo

5.1. Premessa

5.2. Le risorse idriche. La legge n. 36/'94 e lo stato di attuazione delle leggi regionali

5.3. L'emergenza idrica nel meridione peninsulare

5.4. L'emergenza idrica in Sicilia

5.5. Il dissesto idrogeologico nelle Regioni italiane
5.6. Segue: le speciali emergenze idrogeologiche
5.7. L'impegno finanziario per la difesa del suolo
5.8. La gestione finanziaria ex lege 183/'89
5.9. Interventi per la difesa del suolo nelle aree depresse: le leggi 341/'95, 641/'96, 135/'97 e 208/'98
5.9.1. Segue: la legge 208/'98
5.10. Il Po ed il piano stralcio per l'assetto idrogeologico

6. Formazione professionale e mercato del lavoro
6.1. Considerazioni generali
6.2. La formazione come strumento di sostegno alle politiche attive dell'occupazione e dello sviluppo
6.3. L'attuazione del d. lgs. 469/'97. Aspetti organizzativi
6.3.1. Segue. Il d. lgs. 469/'97 e l'attuazione finanziaria
6.4. Il d.lgs 112/'98. Conferimento di funzioni in materie di formazione professionale
6.5. Profili gestionali della formazione professionale

1. Ripartizione di funzioni, compiti e risorse in attuazione di nuovi principi e regole in un assetto istituzionale ispirato al federalismo

1.1. Funzioni e risorse nello stretto legame tra finanza pubblica e regole di bilancio

Il processo di rilevante innovazione avviato con la legge 15 marzo 1997 n. 59 nella sua stretta coniugazione con le leggi 127 e 94 dello stesso anno si è caratterizzato per una strategia riformatrice che, nel superamento di logiche parziali, ha inteso rivolgersi ad una pluralità di versanti fra loro strettamente connessi riconducendo aspetti e prospettive di ognuno nella coerente compatibilità di un disegno razionale e completo.

In questa linea evolutiva, che prefigura una forma di Stato progressivamente orientata in senso federale e che trova conferma e copertura nella riforma del titolo V della costituzione[1], assetto delle funzioni e assetto delle risorse finanziarie sono questioni intimamente legate [v. testo unificato di riforma della II^ Parte della costituzione].

Da questo punto di vista, il problema della forma di Stato assume una rilevanza assolutamente nuova proprio con riguardo al suo legame con le questioni di finanza pubblica e delle regole di bilancio.

La progressiva frammentazione della sovranità che caratterizza l'attuale fase storica delle moderne democrazie porta con se l'esigenza di una nuova legislazione di spesa e di nuove regole di bilancio tramite le quali affrontare sia i processi di integrazione sopranazionale, sia il consistente trasferimento di funzioni alle Regioni e agli enti locali.

[1] Il testo unificato dei ddl è stato approvato in seconda lettura da Camera e Senato

La riforma del Titolo V della costituzione pone quindi una sfida di notevole portata alle correnti modalità di impostazione dei problemi di finanza pubblica.

In ogni assetto federale o semi-federale cruciale è la disciplina dell'autonomia finanziaria degli enti autonomi la quale, se per un verso è questione non eludibile, d'altro canto proprio a garanzia di autenticità e reale efficacia presuppone meccanismi idonei ad assicurare corrispondenza fra risorse e competenze.

Si tratta di un tema di decisiva attualità in una fase che vede realizzarsi a partire dal 2001 gran parte del disegno di trasferimento di funzioni alle Regioni e agli enti locali e all'interno del quale si iscrive la complessità tematica della definizione di risorse adeguate, in termini di quantificazione e di meccanismi capaci di assicurare tempestiva acquisizione da parte del versante regionale.

A riguardo due sono le considerazioni da fare.

La prima per notare che, una volta superata la fase di partenza, il finanziamento a regime seguirà le regole e i criteri definiti con il d.lgs. 56 del 2000, tramite meccanismi di ridefinizione annuale del fabbisogno e contestuale rideterminazione delle aliquote di compartecipazione a IVA, IRPEF e accisa benzina, destinato ad innescare un processo dialettico cui non mancheranno momenti e motivi di contrapposizione.

La seconda considerazione riguarda la stessa filosofia di partenza posta a base del processo di trasferimento delle risorse le quali, nel loro quantificarsi tramite altrettanto prosciugamento di capitoli del bilancio Stato sin qui deputati a copertura delle medesime funzioni, scontano il rischio di una riallocazione che ora si misura con un disegno organizzativo non solo nuovo ma oltremodo articolato e frammentato.

E' anche con riguardo a tali aspetti che va affrontata la questione della congruità delle risorse destinate ad assicurare la copertura degli oneri connessi alle funzioni trasferite alle Regioni. La cui quantificazione ha richiesto un procedimento complesso all'interno del quale decisa centralità ha assunto l'attuazione del d.lgs. 112/'98 ma che ha altresì ricompreso l'elaborazione e l'emanazione dei provvedimenti attuativi degli altri decreti legislativi di conferimento di funzioni[2], anch'essi al pari del precedente specialmente curati dall'ufficio del Commissario straordinario del Governo per il completamento del federalismo.

L'avvio presso la Presidenza del Consiglio dei lavori per l'attuazione del progetto di decentramento di cui al d. lgs. 112/'98 e agli altri decreti delegati [143/'97, 469/'97, 422/'97] ha implicato notevoli difficoltà proprio in tema di individuazione delle risorse. A fronte delle quali, è stato costituito - nell'ambito del Gruppo di coordinamento – uno speciale "Gruppo tecnico" composto da rappresentanti della Presidenza del Consiglio, delle Regioni, delle autonomie locali e delle amministrazioni interessate. Sul finire del 1999, è stato poi nominato il Commissario straordinario per imprimere una più decisa accelerazione al processo di decentramento. Da dire che l'*iter* procedimentale si é dipanato lungo un percorso costituito da passaggi cadenzati da accordi in sede tecnica, sanciti poi nella sede politica della Conferenza unificata. Un procedimento ispirato, da un punto di vista organizzativo, al metodo della partecipazione e strutturato, quanto a contenuti, alla regola del consenso.

---

[2] Nell'ambito di attività dell'ufficio del Commissario straordinario del Governo, per sottoporli al medesimo e innovativo metodo di lavoro, sono stati attratti i provvedimenti per l'attuazione dei conferimenti di funzioni operati in materia di agricoltura [d.lgs. 143/'97], mercato del lavoro [d.lgs. 469/'97], trasporto pubblico locale [d.lgs. 422/'97].

In esito a tale complessa attività è la quantificazione annuale sin qui ricostruibile sulla base dei dati recati dai numerosi DPCM intervenuti fra il 1999 e il 2000 per il trasferimento delle risorse finanziarie e di personale, di recente ordinati e classificati dalla Presidenza del Consiglio[3].

E' bene precisare che la ripartizione delle risorse fra Regioni ed enti locali è passata attraverso tre distinte fasi, le prime due articolate per settore di conferimento [incentivi alle imprese, energia, ambiente, trasporti, ecc.] e l'ultima fase funzionale ad accorpare in ciascun provvedimento tutte le risorse spettanti a ciascuna Regione.

In tale ultima fase sono state altresì individuate le risorse che, in base alle leggi regionali di delega di funzioni, spettano agli enti locali. Da questo punto di vista, ripartizione e trasferimento di risorse si sono avvalsi, nell'ambito di una quantificazione rapportata a quantità e qualità, della legislazione regionale di recepimento.

La seguente tabella espone le risorse ripartite fra le Regioni a statuto ordinario disaggregate per settori specifici e aggiornate con riferimento ai più recenti DPCM intervenuti a fine anno 2000. A tale riguardo, occorre precisare che l'importo complessivo diverge da quello riportato in successivo paragrafo [v. *infra,* parag. 1.4] ove sono altresì comprese nel totale generale le risorse trasferite alle Regioni a statuto speciale e agli enti locali. Va pure osservato che la ripartizione esposta nella tabella è comprensiva sia delle risorse annue, a regime (in genere del 2001), sia delle risorse *una tantum* attribuite per i soli esercizi 2001 e 2002 e collegabili alla realizzazione di specifici programmi. Quanto a queste, c'è da dire che il loro ammontare non incide ai fini della determinazione per le Regioni della compartecipazione ad imposte erariali

[3] V. Progetto finalizzato del Dipartimento della funzione pubblica – UIPA, *Decentramento amministrativo,* maggio 2001.

(IRPEF e IRPEG) e/o quota accisa benzina, come previsto dal nuovo sistema di federalismo fiscale.

TAB 64/REG

QUADRO DI SINTESI DELLE RISORSE TRASFERITE ALLE REGIONI

(in miliardi)

REGIONE	Incentivi alle imprese d.lgs. 112/98	Funzioni ex Mezzogiorno d.lgs. 112/98	Trasporto pubblico locale	Mercato del lavoro d.lgs. 469/97 *	Funzioni ex d.lgs. 112/98	Edilizia residenziale pubblica	Totale finanziamenti	Totale risorse umane (unità)
Abruzzo	81	367	124	13	245	241	1.071	549
Basilicata	37	459	79	13	129	190	905	407
Calabria	92	1.036	209	30	277	1.099	2.743	915
Campania	266	1.058	535	56	445	2.351	4.712	1.526
E. Romagna	147	0	198	28	473	731	1.577	865
Lazio	65	303	391	35	452	1.918	3.164	1.185
Liguria	31	0	134	13	231	217	626	412
Lombardia	303	0	590	34	774	1.177	2.878	1.119
Marche	58	7	55	12	185	94	411	428
Molise	26	588	34	8	83	70	809	238
Piemonte	158	0	352	27	566	672	1.775	872
Puglia	192	943	432	43	317	1.291	3.219	1.104
Toscana	130	1	295	24	428	859	1.737	974
Umbria	28	0	78	8	173	220	506	336
Veneto	178	0	177	24	522	499	1.400	931
TOTALE	1.793	4.762	3.683	370	5.299	11.629	27.535	11.861

Fonte: Presidenza del Consiglio dei ministri - Ufficio per lo stato di attuazione del decentramento

* Le risorse indicate non comprendono le spese di funzionamento (v.TAB 89/REG)

Le risorse complessivamente trasferite alle Regioni a statuto ordinario ammontano a 27.535 miliardi. L'importo più consistente finanzia l'edilizia residenziale [11.629 mld] che assorbe una percentuale pari al 42% dei trasferimenti. In tale ambito settoriale va segnalato l'importo considerevole attribuito alla Campania che con i 2.351 miliardi viene a comporre il 20,2% del totale. Assai elevate le risorse per edilizia residenziale del Lazio [1.918 mld], Puglia [1.291 mld], Lombardia [1.177 mld], Calabria [1.099 mld]. L'importo più basso è quello del Molise [70 mld].

Quanto alle risorse per le funzioni conferite in tema di completamento interventi "ex Mezzogiorno", in cima alla graduatoria si colloca sempre la Campania con 1.058 miliardi, seguita da Calabria [1.036 mld] e Puglia [943 mld]. Per il trasporto locale al primo posto è la Lombardia [589 mld], ma subito appresso è ancora la Campania [534 mld].

Le Regioni che traggono maggiori risorse dalla somma dei finanziamenti per tutti i settori considerati, sono la Campania che con i 4.711 miliardi distanzia tutte le altre Regioni. Seguono la Puglia con 3.219 miliardi e il Lazio con 3.164 miliardi; Calabria e Lombardia sono oltre i 2.500 miliardi. Il minore importo di finanziamenti lo ricevono le Marche [411 mld].

Ulteriore analisi emerge dai dati della seguente tabella che disaggrega per settore e ambito le spettanze di Regioni, Province e Comuni con riferimento tuttavia ad una sola parte delle risorse trasferite ex d.lgs. 112. Seppure si tratti di dati parziali, l'interesse della seguente tabella è per il risalto che consente al peso percentuale delle risorse attribuite agli enti locali.

TAB 65/REG

Quadro riepilogativo nazionale del trasferimento di risorse finanziarie a regime alle regioni e agli enti locali. (milioni di lire)

Settore		Trasferimenti diretti			Trasferimenti indiretti		Totale		
		regioni (a)	province (b)	comuni (c)	province (d)	comuni (e)	regioni = a-d-e	province = b+d	comuni = c+e
energia		914	2.075	-	240	36	638	2.315	36
ambiente		664.386	-	-	94.856	2.002	567.528	94.856	2.002
demanio idrico		457	-	-	66	-	391	66	-
opere pubbliche	edilizia statale	2.236	-	-	-	-	93.308	47.385	-
	(oo.pp. Veneto)	-	-	-	21.000	-			-
	sp. di funzionamento	85	-	-	1.315	-			-
	opere marittime	10.866	-	-	1.286	-			-
	sp. di funzionamento	12	-	-	84	-			-
	difesa suolo	127.494	-	-	23.700	-			-
	sp. di funzionamento	3.556	-	-	699	-	2.857	699	-
trasporti		8.576	875	-	637	1.930	6.009	1.512	1.930
viabilità	manutenzione ordinaria	437.900	-	-	407.767	-	30.133	407.767	-
	sp. in conto cap. ann.	1.443.319	-	-	368.747	-	1.074.572	368.747	-
	spese di personale	297.226	-	-	250.962	-	46.264	250.962	-
	dirigenti	5.780	-	-	510	-	5.270	510	-
	sp. di funzionamento	71.431	-	-	64.125	-	7.306	64.125	-
invalidi civili		30.252	-	-	118	1.740	28.394	118	1.740
istruzione scolastica		492.506	40.637	51.106	51.448	-	441.058	92.133	51.120
polizia amministrativa		134			48	14	72		
protezione civile		12.543			-	-	12.543		
sanità		141.650	-	-	-	504	141.146	-	504
TOTALE		**3.751.323**	**43.587**	**51.106**	**1.287.608**	**5.722**	**2.457.489**	**1.331.195**	**57.332**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Presidenza del Consiglio dei ministri - Ufficio per lo stato di attuazione del decentramento

Il suesposto quadro di insieme consente di mettere a confronto le risorse regionali con quelle definitivamente destinate a Province e Comuni, le quali ultime sono comprensive dei trasferimenti diretti e di quelli rinvenienti da Regioni e da Province. La definitiva riaggregazione mostra come le Regioni, rispetto ad un trasferimento diretto per 3.751 miliardi, ne trattengano 2.457, mentre le spettanze provinciali ascendono a 1.331 miliardi e quelle dei Comuni a 53 miliardi.

L'esame dei singoli settori mette in chiaro come, in tema di viabilità, il trasferimento di risorse regionali alle Province per un ammontare percentualmente pari al 48,4% deponga per una legislazione regionale orientata ad un ampio sistema di deleghe a favore del versante provinciale.

Quanto ai trasporti, Comuni e Province, nel loro insieme, gestiscono risorse pari al 55,6% [3.342 milioni] rispetto a quelle mantenute dalle Regioni [6.009 milioni]; il che conferma anche in questo caso una legislazione regionale favorevole ad un sostenuto avvalimento delle autonomie locali per la gestione dei servizi.

1.2. Il processo di decentramento amministrativo

Il processo di trasferimento delle funzioni e dei compiti amministrativi dallo Stato alle Regioni e agli enti locali, avviato dalla legge 15 marzo 1997, n. 59, ha registrato nel recente periodo una sensibile accelerazione sia sul versante normativo che finanziario, in una complessiva evoluzione dell'assetto istituzionale e dei modelli organizzativi e gestionali. Tale complesso percorso di attuazione dei principi e criteri direttivi indicati al Capo I della legge delega che poneva, come è noto, la scadenza del termine al 31 dicembre 2000, si è caratterizzato in due scansioni fondamentali: la ridefinizione delle

competenze tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali; il contestuale[4] trasferimento dei beni e delle risorse.

Il trasferimento delle risorse a Regioni ed enti locali si innesta in una complessiva dinamica evolutiva di compatibilità con il quadro ordinamentale e gli equilibri finanziari delle autonomie, di cui sono testimonianza le misure contenute nelle leggi finanziarie per il 2000 ed il 2001.

Nella complessa evoluzione dell'assetto e dei meccanismi fiscali, va ricordato il rilievo della distinzione delle risorse *una tantum* da quelle a regime le quali andranno definitivamente sostituite con compartecipazioni ad imposte erariali (IRPEF ed IVA) per le Regioni e con l'istituzione della addizionale all'IRPEF per i comuni.

Con la riforma costituzionale avviata con le modifiche al titolo V della parte seconda della costituzione[5] sono elevati a rango di norma costituzionale i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza quali criteri da seguire nella allocazione delle funzioni amministrative ai diversi livelli istituzionali, propri di una struttura in evoluzione verso modelli federali, con una corrispondente riduzione delle funzioni, dei compiti e delle missioni dell'amministrazione dello Stato, coerentemente con l'intento innovatore già alla base della legge 59/1997.

Il suindicato conferimento di funzioni e compiti amministrativi, pur a costituzione invariata, ha disegnato una nuova fisionomia nei rapporti tra Governi, centrale, regionali e locali, con un complessivo rafforzamento del rilievo istituzionale delle Autonomie,

---

[4] L'obiettivo era di garantire alle Regioni e agli enti locali, a decorrere dal 1° gennaio 2001, l'esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti contestualmente all'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane, organizzative e strumentali (articolo 7 del decreto legislativo n. 112 del 1998).

[5] Approvata in seconda lettura da Camera e Senato con votazione a maggioranza assoluta.

non solo sul versante gestionale ma, in particolare per le Regioni, di ulteriore riconoscimento in termini di iniziativa sul terreno legislativo e amministrativo.

Il decreto legislativo n.112 del 1998 ha provveduto alla elencazione tassativa delle sole funzioni che restano nella competenza dello Stato ed alla semplice indicazione delle funzioni di competenza regionale e locale in coerenza con il disegno della legge delega ed ha fatto rinvio a leggi regionali per la ripartizione all'interno delle singole Regioni delle funzioni trasferite[6], riservando a decreti del Presidente del Consiglio dei ministri l'individuazione e la ripartizione delle risorse finanziarie, umane strumentali e organizzative tra le Regioni stesse e gli enti locali. Nel nuovo disegno istituzionale la generalità dei compiti e delle funzioni amministrative è attribuita ai comuni, alle province ed alle comunità montane, secondo le loro dimensioni territoriali, associative ed organizzative, con esclusione delle sole funzioni che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale.

Le Regioni hanno in gran parte portato a compimento la fase di puntuale individuazione in ciascun settore delle funzioni trasferite o delegate agli enti locali e di quelle mantenute in capo a se medesime, come previsto all'articolo 4, comma 5, della legge n. 59.

---

[6] L'articolo 4 della legge 15 marzo 1997, n. 59, ha stabilito che le Regioni conferiscano alle province, ai comuni ed agli altri enti locali tutte le funzioni che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale nell'osservanza di alcuni principi fondamentali, tra i quali il principio di adeguatezza, "in relazione all'idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente a garantire, anche in forma associata con altri enti, l'esercizio delle funzioni" (articolo 4, comma 3, lettera *g*)). Il successivo comma 5 prevede in capo al Governo uno specifico potere sostitutivo (con uno o più decreti legislativi) qualora le Regioni non abbiano adottato la legge di puntuale individuazione delle funzioni trasferite o delegate agli enti locali e di quelle mantenute in capo alla Regione stessa. L'articolo 3 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, esplicitando i principi enucleati nella legge 59, prevede che ciascuna Regione, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto stesso, determini, in conformità al proprio ordinamento, le funzioni amministrative che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale, provvedendo contestualmente a conferire tutte le altre agli enti locali.

Va segnalato che il d.lgs. 112 condiziona l'effettivo trasferimento delle funzioni all' 1 gennaio 2001 al previo adeguamento della struttura organizzativa degli enti locali, anche attraverso la costituzione di forme di esercizio associato delle funzioni e dei compiti amministrativi[7] in ambiti territoriali indicati come adeguati od ottimali[8]. Il rilievo di tali adempimenti come condizione per l'effettivo avvio della a riforma è ribadito anche nella legge finanziaria 2001 che, all'articolo art. 52, comma 2, dispone che, ove non sia stato completato il processo di aggregazione degli enti locali nelle forme associative entro il 31 dicembre 2000, le funzioni ed i compiti attribuiti agli enti locali siano conferiti in via transitoria alle province le quali, d'intesa con le Regioni, promuoveranno tutte le iniziative necessarie per favorire il processo di aggregazione degli enti locali (art, 52, comma 2).[9]

1.3. Lo stato di attuazione regionale

Come ampiamente esposto nella Relazione semestrale sullo stato di attuazione delle riforme, prodotta dalla Commissione parlamentare consultiva per l'attuazione

---

[7] In materia vedasi anche l'articolo 33 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267) che opera una ricognizione delle disposizioni contenute nel citato articolo 3 del decreto legislativo n. 112/1998 e nella legge n. 142/1990. In particolare il comma 4 dell'articolo 33 del citato T.U. dispone che per favorire il processo di riorganizzazione sovracomunale, le Regioni disciplinano, con proprie leggi, le forme di incentivazione dell'esercizio associato di funzioni da parte dei comuni, nell'ambito del programma di riordino territoriale concordato con gli enti locali. La disposizione transitoria contenuta nell'articolo 35 dello stesso il T.U. stabilisce che le Regioni adottano le suddette leggi entro il 21 febbraio 2001. Trascorso inutilmente tale termine il Governo provvede a dettare la relativa disciplina, sentite le Regioni inadempienti e la Conferenza unificata

[8] Al fine di favorire l'esercizio associato delle funzioni dei comuni di minore dimensione demografica, le Regioni individuano "livelli ottimali" di esercizio delle stesse, concordandoli con gli enti locali nelle idonee sedi di concertazione

[9] Il periodo transitorio non può comunque superare un anno. A completare il quadro normativo si segnala inoltre il decreto del Ministro dell'interno 1° settembre 2000, n. 318, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 257 del 3 novembre 2000, recante regolamento concernente i criteri di riparto dei Fondi erariali destinati alle procedure di fusione tra i comuni e l'esercizio associato di funzioni comunali.

della riforma amministrativa ai sensi della l. 59,[10] "*...da una ricognizione delle leggi regionali approvate in attuazione del decreto legislativo n. 112/1998 emerge un quadro diversificato sia in relazione al modello dei conferimenti agli enti locali*[11] *sia in riferimento alla definizione degli ambiti territoriali ottimali*".

La centralità di tale definizione di modelli territoriali ed insieme organizzativi per la effettiva attuazione della riforma evidenziata è presente, con diverse opzioni e soluzioni, nella legislazione regionale intervenuta. Ad esempio la Lombardia ha previsto, insieme a disposizioni sull'esercizio associato delle funzioni, articolate in via generale per grandi settori di materie, la promozione di forme di cooperazione tra gli enti locali e tra questi e la Regione (articolo 1, comma 13 legge regionale 5 gennaio 2000, n. 1). Di particolare valenza è il ruolo della "C*onferenza regionale delle autonomie*" al fine di promuovere l'accordo sugli ambiti territoriali e sui livelli ottimali di esercizio delle funzioni trasferite o delegate ai comuni di minore dimensione demografica (articolo 1, comma 20). Per la Liguria e la Toscana, che hanno optato per l'adozione di più leggi a carattere macrosettoriale, in alcuni casi è la stessa legge regionale che individua gli ambiti ottimali.

Per l'Emilia Romagna, la legge regionale n. 3/1999 prevede (articolo 11) che i comuni svolgano le funzioni "*in forma singola o associata entro livelli ottimali di esercizio*"; a tal fine sono attivati provvedimenti di riordino territoriale, con la

[10] XIII legislatura, 21 dicembre 2000.

[11] Talora (vedasi la legge regionale n. 7 del 1999 della Basilicata) il modello di trasferimento prescelto è di tipo residuale in parallelo con quanto delineato dal decreto n. 112/98, nel senso che si intendono trasferite agli enti locali tutte le funzioni non espressamente mantenute in capo alla Regione; non sono quindi specificate le funzioni per cui è richiesta o auspicabile la gestione associata da parte degli enti locali, nè definiti gli ambiti territoriali ottimali come previsto dalla stessa legge regionale.

previsione di criteri e modalità di erogazione dei contributi alle unioni e alle associazioni di comuni.

Anche l'articolo 5 della legge regionale del Lazio 6 agosto 1999 n. 14 dispone in via generale che i comuni esercitano le funzioni e i compiti amministrativi loro attribuiti, "*in forma singola o in forma associata, entro ambiti territoriali ottimali*", alla cui definizione sono correlate le forme di incentivazione dell'associazionismo comunale. Altre Regioni, come l'Abruzzo o l'Umbria, prevedono espressamente il rinvio agli ambiti associati comunali solo in relazione a specifici settori.

La legge regionale del Molise n. 34/1999 definisce direttamente i *livelli ottimali di esercizio* (articolo 6) in relazione a gruppi omogenei di materie, prevedendo che i comuni svolgano le funzioni e i compiti conferiti "*singolarmente o in forma associata*" secondo precisi criteri[12]. Una esplicitazione di questi è stabilita in via generale dall'articolo 5 della legge regionale n. 44/2000 del Piemonte: i livelli ottimali di esercizio delle funzioni da parte dei piccoli Comuni sono individuati in base a criteri, quali l' appartenenza dei soggetti alla stessa Provincia, la contiguità territoriale, la soglia minima demografica di 5.000 abitanti; per le zone montane il livello ottimale è sempre la Comunità montana.

1.4. Il trasferimento delle risorse finanziarie, umane e strumentali

La disciplina del trasferimento di beni, risorse finanziarie e di personale è dettata dall'articolo 7 della legge 59/97 e dall'articolo 7 del decreto legislativo 112/1998, che

[12] Ad esempio, per i comuni con meno di 2.000 abitanti e situati in zone montane, in relazione a determinate materie (industria articolo 40, turismo articolo 55, istruzione scolastica articolo 101, catasto articolo 68, inquinamento atmosferico art 78, tutela della salute articolo 98, istruzione scolastica articolo 101, polizia amministrativa articolo 109) il livello ottimale è la Comunità montana

condiziona l'esercizio effettivo delle nuove funzioni da parte di Regioni ed enti locali al contestuale ed effettivo conferimento delle risorse finanziarie e del personale, disposto con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottati nel termine ultimo del 31 dicembre 2000. L'entità del finanziamento delle nuove funzioni di Regioni ed enti locali deve essere determinata in modo da assicurare la congruità delle risorse rispetto alle competenze trasferite e facendo riferimento alle risorse che sono presenti nel bilancio dello Stato per il finanziamento delle medesime funzioni.

In tal senso, l'articolo 32 della legge 488/1999 (finanziaria 2000) dispone che, qualora le risorse derivanti dalla riduzione degli stanziamenti presenti nei corrispondenti capitoli del bilancio dello Stato siano comunque insufficienti a sostenere adeguatamente e congruamente le funzioni attribuite alle Regioni e agli enti locali, le somme eccedenti siano reperite tramite riduzione dei finanziamenti conservati nel bilancio dello Stato per le funzioni che a questo residuano, anche modificando - con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri - gli stanziamenti previsti da disposizioni di legge. Al fine di favorire l'effettivo esercizio delle funzioni conferite da parte di Regioni ed enti locali, è stato inoltre istituito un fondo annuo dall'ammontare massimo di 65 miliardi, che la Presidenza del Consiglio dei Ministri potrà "*utilizzare in caso di effettive sopraggiunte esigenze*".

La difficoltà di attenersi ad un rigoroso parallelismo tra risorse statali già impiegate e copertura delle funzioni trasferite sono alla base delle iniziative contenute nella legge finanziaria per il 2001 (legge 388/2000), con la quale sono state introdotte ulteriori rilevanti disposizioni per assicurare l'effettivo completamento del processo di federalismo amministrativo, la cui riuscita dipende in maniera decisiva dal trasferimento

delle risorse. In particolare per quanto riguarda le risorse finanziarie necessarie per il finanziamento delle funzioni trasferite alle Regioni e agli enti locali è stata autorizzata l'ulteriore spesa complessiva di 7.206 miliardi nel triennio 2001-2003 (rispettivamente 515 mld., 2.455 mld. e 4.236 mld.) e conseguentemente l'iscrizione nella upb di conto capitale dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica[13].

I DPCM in questione, come previsto dall'articolo 7 del decreto legislativo n.112/1998, si fondano su accordi tra Governo, Regioni ed enti locali, e hanno evidenziato un importante profilo di concertazione in sede di Conferenza Stato-Regioni e di Conferenza unificata prima di passare al vaglio della Commissione parlamentare: tali moduli "concertativi" qualificano anche il processo infraregionale attraverso la previsione di conferenze regionali.

Nel complesso dei decreti si possono distinguere tre gruppi.

Con il primo sono state individuate le risorse da trasferire alle Regioni e agli enti locali; con il secondo sono stati definiti i criteri per la ripartizione delle risorse tra Regioni ed enti locali e tra enti locali; con il terzo si è proceduto alla attribuzione delle risorse nelle quindici Regioni a statuto ordinario, con particolare riferimento al trasferimento alle Regioni e agli enti locali delle competenze nelle materie non comprese nell'articolo 117 della Costituzione, nonché al trasferimento agli enti locali

[13] Come risulta dalla relazione tecnica presentata dal Governo al disegno di legge finanziaria per il 2001 le risorse che non hanno trovato completa copertura nei capitoli di bilancio dei Ministeri interessati sono quelle individuate dai DPCM in materia di ambiente (515 miliardi per l'anno 2001 e 815 miliardi per il 2002 e il 2003), di incentivi alle imprese (690 miliardi relativi al Ministero dell'Industria e 503 miliardi relativi al ministero del Tesoro per l'anno 2003), di politiche agricole (540,7 miliardi per ciascun anno 2002 e 2003) e di viabilità (1.100 miliardi per l'anno 2002 e 1.648 per il 2003). Nella stessa legge si registra inoltre l'autorizzazione al Governo a trasferire alle Regioni ed agli enti locali 6,6 miliardi per accelerare il trasferimento di funzioni in materia di polizia amministrativa regionale e locale, con corrispondente riduzione dei competenti capitoli dello stato di previsione del Ministero dell'interno.

delle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione. Tale ultima scansione è stata effettuata con 15 DPCM in data 22.12.2000[14].

L'entità delle risorse finanziarie coinvolte dal processo di decentramento amministrativo ammonta a 32.595 miliardi, di cui 16.857 di risorse *a regime* e 15.536 di risorse *una tantum,* Dall'esame dei DPCM emanati si può ricostruire il quadro complessivo delle risorse finanziarie e di personale trasferite alle Regioni (vedi tabelle seguenti).

TAB 66/REG

ATTUAZIONE LEGGE 59/97

(in lire)

D. LGS.	Macro Area	Risorse annue	Risorse *una tantum*	Risorse complessive	Personale (unità)
d.lgs. 112/98	Territorio ambiente e infrastrutture	3.799.400.000.000	8.796.850.000.000	**12.596.250.000.000**	9.922
	Attività produttive	1.489.700.000.000	6.796.400.000.000	**8.286.100.000.000**	432
	Servizi alla persona e alla collettività	7.011.700.000.000	-	**7.011.700.000.000**	1.249
d.lgs. 143/97	Agricoltura	638.700.000.000	-	**638.700.000.000**	5.300
d.lgs. 469/97	Mercato del lavoro	380.242.402.256	-	**380.242.402.256**	6.030
d.lgs. 422/97	Trasporto pubblico locale	3.683.000.000.000	-	**3.683.000.000.000**	30
	TOTALE	17.002.742.402.256	15.593.250.000.000	**32.595.992.402.256**	22.963

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Presidenza Consiglio dei ministri - Ufficio per l'attuazione del decentramento

[14] Per le funzioni conferite con il decreto legislativo n.112/1998 l'attribuzione e la ripartizione sono state effettuate con DPCM relativi a ciascuna Regione a statuto ordinario, concordati in sede di Conferenza unificata il 13 novembre 2000. Gli schemi di DPCM sono stati sottoposti all'esame della Commissione parlamentare per l'attuazione della riforma amministrativa. L'attribuzione delle risorse a province e comuni tiene conto sia delle funzioni loro attribuite direttamente dal decreto n.112, sia di quelle conferite dalla legge regionale di attuazione del decreto. Nei casi in cui la Regione non ha ancora provveduto la suddivisione è stata fatta sulla base del decreto legislativo n. 96/1999, recante l'intervento sostitutivo del Governo. Per il mercato del lavoro (decreto legislativo n.469/1997) le risorse indicate sono state trasferite e ripartite tra le Regioni e le province dai DPCM del 5 agosto 1999, uno per ciascuna Regione. Le risorse relative al trasporto pubblico locale (decreto legislativo n.. 422/1997) sono invece interamente assegnate alle Regioni.

La suesposta tabella riporta il complesso aggiornato al 31 marzo 2001 delle risorse finanziarie[15] e umane complessivamente trasferite alle Regioni ed agli enti locali per il finanziamento delle funzioni ad essi attribuite distintamente per le macro aree di cui ai dd.lgs. di attuazione della legge di delega [16].

Nel complesso delle risorse vanno preliminarmente distinte le risorse *a regime* da quelle *una tantum*; le prime delle quali andranno definitivamente sostituite con compartecipazioni ad imposte erariali (IRPEF, IVA e accisa benzina) per le Regioni e con l'istituzione della addizionale all'IRPEF per i comuni.

Va ricordato a riguardo che, ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. 56 del 2000, i trasferimenti erariali connessi con l'attribuzione di funzioni e di compiti alla Regioni [capo I°, legge 59/97] cessano a decorrere dal 1° gennaio del secondo anno successivo al completamento di identificazione delle risorse di cui all'art. 9 della 59/97. Entro il 30 giugno del medesimo anno si provvede con DPCM alla variazione delle aliquote IVA e IRPEF e della quota di compartecipazione all'accisa benzina al fine di assicurare la copertura degli oneri connessi alle funzioni conferite alle Regioni.

[15] Nelle *risorse finanziarie* a regime non sono comprese le spese per il personale trasferito, ad eccezione del mercato del lavoro, del trasporto pubblico locale e della viabilità (compresa nel settore territorio, ambiente, infrastrutture), dove invece sono già conteggiate. Il complesso delle risorse indicate comprende, in alcuni casi, anche le quote conteggiate per le Regioni a statuto speciale.

[16] Le somme sono il complesso dei finanziamenti per l'anno 2001 e l'anno 2002. Per quanto riguarda le risorse finanziarie una tantum si rileva che nel settore Attività produttive queste risorse sono il finanziamento di progetti già avviati nell'ambito dell'ex intervento straordinario per il Mezzogiorno. Nel settore territorio, ambiente e infrastrutture, il finanziamento è relativo principalmente all'edilizia residenziale pubblica (7.000 mld), alla viabilità (1.194 mld) e alle opere pubbliche (545 mld).

Nelle tabelle successive, distinte per aree, le risorse trasferite sono esposte in relazione ai singoli provvedimenti attuativi, sempre distinti per risorse *una tantum*[17] e *risorse annuali.*

[17] Per quanto concerne le risorse *una tantum*, collegate alla realizzazione di specifici programmi, occorre precisare che l'ammontare delle stesse non incide ai fini della determinazione per le Regioni della compartecipazione ad imposte erariali (IVA,IRPEF ed accisa benzina) come prevista dal sistema del federalismo fiscale

TAB 67/REG

AREA TERRITORIO AMBIENTE e INFRASTRUTTURE (d. lgs. 112/98) (in lire)

Settore	Provvedimento	Risorse annue	Risorse *una tantum*	Risorse complessive	Personale (unità)
Viabilità	DPCM 12/10/2000	*2.581.400.000.000*	1.194.000.000.000	**3.775.400.000.000**	3.920
Edil. Resid. Pubbl.	Conf. St-Reg 16/03/2000		7.000.000.000.000	**7.000.000.000.000**	91
Opere pubbliche	DPCM 12/10/2000	256.600.000.000	545.400.000.000	**802.000.000.000**	1.002
Ambiente	DPCM 12/10/2000	815.000.000.000		**815.000.000.000**	
Demanio idrico	DPCM 12/10/2000 DPCM 13/11/2000	500.000.000		**500.000.000**	104
Catasto	DPCM 19/12/2000 Conf. Unif. 06/12/2000	80.000.000.000		**80.000.000.000**	4.000
Trasporti	DPCM 12/10/2000 DPCM 13/11/2000	12.600.000.000	57.450.000.000	**70.050.000.000**	745
Protezione civile	DPCM 12/09/2000 DPCM 19/12/2000	53.300.000.000		**53.300.000.000**	60
TOTALE		**3.799.400.000.000**	**8.796.850.000.000**	**12.596.250.000.000**	**9.922**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Presidenza Consiglio dei ministri - Ufficio per l'attuazione del decentramento

Nota: Gli importi in corsivo sono comprensivi delle spese relative al personale trasferito. L'importo definitivo per l'edilizia residenziale ammonta a 11.629,4 miliardi (Conf. Stato-Regione)

TAB 68/REG

AREA delle ATTIVITA' PRODUTTIVE (d. lgs. 112/98) (in lire)

Settore	Provvedimento	Risorse annue	Risorse *una tantum*	Risorse complessive	Personale (unità)
Uffici metrici provinciali	DPCM 06/07/1999	*14.400.000.000*		**14.400.000.000**	244
UU.PP.I.C.A.	DPCM 26/05/2000				91
Energia	DPCM 12/10/2000	3.700.000.000		**3.700.000.000**	71
Incentivi alle imprese	DPCM 26/05/2000 DPCM 15/12/1999 DPCM 10/02/2000 DPCM 13/11/2000	1.471.600.000.000		**1.471.600.000.000**	26
Mezzogiorno (Agensud)	DPCM 12/09/2000		1.661.000.000.000	**1.661.000.000.000**	
Mezzogiorno (Az. Org. 6.3	DPCM 12/09/2000		5.135.400.000.000	**5.135.400.000.000**	
TOTALE		**1.489.700.000.000**	**6.796.400.000.000**	**8.286.100.000.000**	**432**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Presidenza Consiglio dei ministri - Ufficio per l'attuazione del decentramento

Nota: Gli importi in corsivo sono comprensivi delle spese relative al personale trasferito

TAB 69/REG

AREA dei SERVIZI alla PERSONA e alla COLLETTIVITA' (d.lgs. 112/98) (in lire)

Settore	Provvedimento	Risorse annue	Risorse *una tantum*	Risorse complessive	Personale (unità)
Istituti professionali	DPCM 26/05/2000	300.000.000	-	**300.000.000**	331
Sanità	DPCM 26/05/2000 DPCM 13/11/2000	168.000.000.000 256.600.000.000	-	**168.000.000.000** **256.600.000.000**	32
Invalidi civili	DPCM 26/05/2000 DPCM 13/11/2000	4.200.000.000	-	**4.200.000.000**	557
Istruzione scolastica	DPCM 12/09/2000 DPCM 13/11/2000	582.000.000.000	-	**582.000.000.000**	206
Polizia amministrativa	DPCM 12/09/2000 DPCM 14/12/2000 Conf. Unif. 01/02/2001	600.000.000 6.000.000.000.000	-	**600.000.000** **6.000.000.000.000**	123
TOTALE		**1.011.700.000.000**	**0**	**7.011.700.000.000**	**1.249**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Presidenza Consiglio dei ministri - Ufficio per l'attuazione del decentramento

TAB 70/REG

AREA AGRICOLTURA (d. lgs. 143/97)

(in lire)

Settore	Provvedimento	Risorse annue	Risorse *una tantum*	Risorse complessive	Personale (unità)
Agricoltura	Conf. Unif. 5-10/2/2000	*638.700.000.000*	-	638.700.000.000	5.300
TOTALE		638.700.000.000	-	638.700.000.000	5.300

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Presidenza Consiglio dei ministri - Ufficio per l'attuazione del decentramento

TAB 71/REG

AREA MERCATO del LAVORO (d.lgs. 469/97)

(in lire)

Settore	Provvedimento	Risorse annue	Risorse *una tantum*	Risorse complessive	Personale (unità)
Mercato del lavoro (Dpcm 9 ott. 98)	DPCM 05/08/1999 (15)	300.000.000	43.347.187.822	43.647.187.822	6.030
Mercato del lavoro (DDpcm 5 ago. 98)	DPCM 14/12/2000 (15)	300.000.000	*336.895.214.434*	337.195.214.434	
TOTALE		600.000.000	380.242.402.256	380.842.402.256	6.030

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Presidenza Consiglio dei ministri - Ufficio per l'attuazione del decentramento

Nota: Gli importi in corsivo sono comprensivi delle spese relative al personale trasferito

TAB 72/REG

AREA TRASPORTO PUBBLICO LOCALE (d.lgs. 422/97)*

(in lire)

Settore	Provvedimento	Risorse annue	Risorse *una tantum*	Risorse complessive	Personale (unità)
Trasp. Pu. Locale art. 8 d.lgs 422/97	DPCM 16/11/2000	*1.396.000.000.000*	-	1.396.000.000.000	24
Trasp. Pu. Locale art. 9 d.lgs 422/97	DPCM 16/11/2000	*2.287.000.000.000*	-	2.287.000.000.000	6
TOTALE		3.683.000.000.000	0	3.683.000.000.000	30

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Presidenza Consiglio dei ministri - Ufficio per l'attuazione del decentramento

*Enti destinatari Regioni e ee. ll.

Nota: Gli importi in corsivo sono comprensivi delle spese relative al personale trasferito

Infine le risorse trasferite sono riaggregate in relazione ai destinatari diretti (Regioni ed altri enti) nelle quantità indicate nella tabella che segue.

TAB 73/REG

DESTINATARI RISORSE TRASFERITE (L. 59/97) (in lire)

Enti destinatari	Risorse annue	Risorse *una tantum*	Risorse complessive
Regioni	2.111.100.000.000	13.796.400.000.000	**15.907.500.000.000**
Regioni ed enti locali	14.753.895.214.434	1.796.850.000.000	**16.550.745.214.434**
Comuni	80.000.000.000		**80.000.000.000**
Camere di commercio	14.400.000.000		**14.400.000.000**
Agenzie impiego	43.347.187.822		**43.347.187.822**
TOTALE	**17.002.742.402.256**	**15.593.250.000.000**	**32.595.992.402.256**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Presidenza Consiglio dei ministri - Ufficio per l'attuazione del decentramento

Per quanto riguarda le Regioni, la quota complessiva di risorse ad esse direttamente trasferite raggiunge circa il 50%, percentuale cui peraltro concorrono in maniera sensibilmente maggiore le risorse *una tantum* rispetto a quelle a regime. Molto contenuto è il trasferimento diretto ai comuni (80 miliardi in materia di catasto), essendo gran parte delle risorse contabilizzata, in tabella, unitariamente per Regioni ed enti locali.

Significativi, ancorché non molto rilevanti sotto il profilo quantitativo, sono i trasferimenti diretti agli enti non territoriali.

Per definire criteri e procedure per il trasferimento del personale ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo 112/1998, è stato sottoscritto un apposito Protocollo d'intesa (approvato in sede di Conferenza unificata il 20 luglio 2000), tra i rappresentanti del Governo, delle Regioni, delle autonomie locali e delle organizzazioni sindacali; con i DPCM indicati nelle tabelle che precedono si è provveduto, relativamente alle risorse umane, a definire l'entità delle stesse coinvolte nel processo di

trasferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato che ammontano a circa 23.000 unità ripartite come segue: 9.922 unità nell'area *territorio ambiente e infrastrutture;* 432 unità nelle *attività produttive*; 1.249 nei *servizi alla persona e alla collettività*; 5.300 in *agricoltura*; 6.030 unità nel *mercato del lavoro* e 30 nel *trasporto pubblico locale.*

Nella legge finanziaria 2001, per quanto riguarda il personale da trasferire, si prevede che, qualora al 31 dicembre 2000 non sia stata completata la procedura di mobilità e trasferimento, Regioni ed enti locali possano utilizzare le strutture degli uffici attualmente competenti (nella gran parte di casi, quelli statali) (art. 52, comma 1)[18]. Tale autorizzazione riveste carattere eccezionale e non può avere durata oltre l'anno. Con i DPCM 13 novembre e 14 dicembre 2000 si è provveduto, tra l'altro, al riparto delle risorse umane per quanto attiene alle funzioni trasferite ex dd.lgs. 112/98 e 469/97, già nominativamente individuate dai DPCM 5 agosto 1999.

2. Politiche regionali nei risultati di consuntivo. Analisi di insieme

Nelle seguenti tabelle vengono riportati i dati degli stanziamenti definitivi, degli impegni e dei pagamenti complessivi rinvenienti dai bilanci e dai rendiconti 1999, suddivisi in cinque macro-aree nelle quali sono state ricomposte le spese per settori di intervento delle Regioni a statuto ordinario. L'esigenza di costruire un quadro di confronto interregionale ha reso necessari alcuni aggiustamenti, partendo da un'aggregazione dei dati riferita a settori rappresentati in modo omogeneo nei

[18] L'intervento legislativo operato sembra rispondere alla richiesta avanzata in proposito dalla Commissione parlamentare per la riforma amministrativa nella seduta del 26 luglio 2000. In quella sede è stata infatti approvata una raccomandazione al Governo, in cui si chiede di garantire «strumenti giuridici ed organizzativi tali da assicurare alle Regioni e agli enti locali alla data del 1° gennaio 2001 l'esercizio delle funzioni amministrative conferite».

rendiconti regionali o in altro modo ricostruibili con la collaborazione degli uffici regionali e riconducendo la parte non omogenea in un'unica macro-area denominata "altri settori".

Gli stessi dati, ugualmente riclassificati, sono poi esposti per ciascuna Regione in modo più dettagliato nel Volume degli allegati.

TAB 74/REG

REGIONI
LA SPESA REGIONALE PER MACRO-AREE E SETTORI DI INTERVENTO
ANNO 1999

(in miliardi)

STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA															
MACRO-AREE -Settori-	PIE.	LOM.	VEN.	LIG.	EM. ROM.	TOS.	UMB.	MAR.	LAZ.	ABR.	MOL.	CAM.	PUG.	BAS.	CAL.	TOTALE
I^ AMMINISTRAZIONE GENERALE	565	1.541	473	556	571	352	251	213	809	393	150	2.931	455	179	446	9.885
II^ ATTIVITA' PRODUTTIVE	1.486	1.207	487	406	989	863	569	436	2.415	706	89	883	345	488	916	12.285
- Agricoltura e foreste	650	604	278	102	599	403	327	231	328	442	62	411	262	303	573	5.575
- Industria e artigianato	630	256	79	191	199	257	187	109	114	93	12	359	61	76	161	2.784
- Turismo e commercio	134	131	130	33	188	165	48	47	212	118	15	113	22	77	142	1.575
- Altri interventi	72	216	0	80	3	38	7	49	1.761	53	0	-	0	32	*40*	2.351
III^ SERVIZI DEL TERRITORIO	1.786	3.678	2.953	846	1.928	1.754	560	1.008	6.001	639	140	3.859	742	531	3.494	29.919
- Trasporti e viabilità	981	1.532	1.570	360	848	453	136	287	2.396	296	35	996	472	330	346	11.038
- Difesa, tutela delle risorse ambientali	467	283	1.131	167	369	57	36	77	461	112	30	1.311	164	83	1.150	5.898
- Edilizia	184	469	243	109	440	337	162	98	1.997	147	42	462	91	46	1.432	6.259
- Altri interventi	154	1.394	9	210	271	907	226	546	1.147	84	33	1.090	15	72	566	6.724
IV^ SERVIZI SOCIALI	8.552	19.669	10.316	4.021	9.848	7.789	1.972	3.276	11.850	2.780	764	12.556	7.691	1.141	4.437	106.662
- Sanità e assistenza	8.552	19.018	10.316	3.939	9.845	7.698	1.909	3.136	11.551	2.735	725	12.556	7.691	1.141	4.220	105.032
- Altri interventi	0	651	0	82	3	91	63	140	299	45	39	0	0	0	217	1.630
V^ CULTURA	763	1.034	298	188	690	380	204	300	1.943	309	71	293	306	184	301	7.184
- Formazione professionale	417	879	138	173	473	154	165	159	625	262	66	99	203	163	178	4.154
- Altri interventi	346	155	160	15	217	146	39	141	1.318	47	5	194	103	21	123	3.030
VI^ ALTRI SETTORI	0	5.788	1.181	133	0	0	58	41	0	548	546	44	1.183	186	816	10.524
TOTALE SETTORI	13.152	31.917	15.708	6.150	14.026	11.058	3.614	5.274	23.018	5.375	1.760	20.566	10.722	2.709	10.410	176.459
VII^ ONERI NON RIPARTIBILI (*)	1.297	0	2.396	776	2.296	2.639	1.545	396	0	304	170	1.521	656	700	1.478	16.174
TOTALE GENERALE	14.449	31.917	18.104	6.926	16.322	13.697	5.159	5.670	23.018	5.679	1.930	22.087	11.378	3.409	11.888	192.633

Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto

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.

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

TAB 75/REG

REGIONI

LA SPESA REGIONALE PER MACRO-AREE E SETTORI DI INTERVENTO

ANNO 1999

(in miliardi)

IMPEGNI

MACRO-AREE -Settori-	PIE.	LOM.	VEN.	LIG.	EM. ROM.	TOS.	UMB.	MAR.	LAZ.	ABR.	MOL.	CAM	PUG.	BAS.	CAL.	TOTALE
I^ AMMINISTRAZIONE GENERALE	528	1.477	432	484	459	337	233	204	517	388	141	2.434	405	138	437	8.614
II^ ATTIVITA' PRODUTTIVE	1.069	844	389	336	636	771	416	329	1.204	334	85	455	229	410	718	8.225
- Agricoltura e foreste	352	350	221	83	421	388	234	152	212	171	59	225	153	270	418	3.709
- Industria e artigianato	565	199	70	178	116	188	141	84	58	55	12	163	61	62	121	2.073
- Turismo e commercio	84	103	98	29	97	161	35	49	70	65	14	67	15	46	129	1.062
- Altri interventi	68	192	0	46	2	34	6	44	864	43	0	-	0	32	*50*	1.381
III^ SERVIZI DEL TERRITORIO	1.126	1.880	1.059	684	1.074	851	257	568	2.055	327	138	1.969	826	201	1.503	14.518
- Trasporti e viabilità	535	1.385	601	356	492	449	82	201	979	210	34	745	324	104	222	6.719
- Difesa, tutela delle risorse ambientali	346	79	371	122	158	44	29	56	271	52	29	775	86	32	526	2.976
- Edilizia	100	131	80	49	221	56	50	33	118	42	42	296	80	15	140	1.453
- Altri interventi	145	285	7	157	203	302	96	278	687	23	33	153	336	50	615	3.370
IV^ SERVIZI SOCIALI	8.403	18.398	9.621	3.726	9.673	7.766	1.702	2.934	10.358	2.436	719	11.948	6.197	1.084	3.709	98.674
- Sanità e assistenza	8.403	17.988	9.621	3.645	9.671	7.676	1.656	2.811	10.112	2.404	686	11.948	6.197	1.084	3.614	97.516
- Altri interventi	0	410	0	81	2	90	46	123	246	32	33	-	0	0	95	1.158
V^ CULTURA	611	836	266	159	599	284	132	169	888	97	70	287	299	154	245	5.096
- Formazione professionale	365	686	121	143	411	153	98	130	484	58	66	88	160	134	154	3.251
- Altri interventi	246	150	145	16	188	131	34	39	404	39	4	199	139	20	91	1.845
VI^ ALTRI SETTORI	0	3.290	826	80	0	0	57	32	0	305	518	44	787	97	249	6.285
TOTALE SETTORI	11.737	26.725	12.593	5.469	12.441	10.009	2.797	4.236	15.022	3.887	1.671	17.137	8.743	2.084	6.861	141.412
VII^ ONERI NON RIPARTIBILI (*)	596	0	2.097	526	1.763	1.544	1.315	385	0	58	62	1.676	638	329	209	11.198
TOTALE GENERALE	12.333	26.725	14.690	5.995	14.204	11.553	4.112	4.621	15.022	3.945	1.733	18.813	9.381	2.413	7.070	152.610

Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto

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.

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

TAB 76/REG

REGIONI
LA SPESA REGIONALE PER MACRO-AREE E SETTORI DI INTERVENTO
ANNO 1999

(in miliardi)

PAGAMENTI DI CASSA

MACRO-AREE -Settori-	PIE.	LOM.	VEN.	LIG.	EM. ROM.	TOS.	UMB.	MAR.	LAZ.	ABR.	MOL.	CAM.	PUG.	BAS.	CAL.	TOTALE
I^ AMMINISTRAZIONE GENERALE	448	1.414	394	446	392	323	213	209	499	338	284	980	396	136	402	6.874
II^ ATTIVITA' PRODUTTIVE	620	857	338	270	477	714	175	226	564	141	45	99	422	303	352	5.703
- Agricoltura e foreste	273	366	206	93	328	370	97	111	146	136	35	48	283	232	257	2.981
- Industria e artigianato	258	208	55	113	80	163	46	51	46	41	0	17	71	41	35	1.225
- Turismo e commercio	63	72	77	24	68	117	28	40	50	44	5	34	68	23	34	747
- Altri interventi	26	211	0	40	1	64	4	24	322	20	5	0	0	7	26	750
III^ SERVIZI DEL TERRITORIO	1.182	1.944	905	354	832	888	227	389	1.908	275	73	1.075	870	145	1.074	12.141
- Trasporti e viabilità	708	1.394	542	247	456	470	74	159	913	157	40	688	348	103	150	6.449
- Difesa, tutela delle risorse ambientali	262	116	310	45	79	60	27	33	179	33	10	337	142	30	323	1.986
- Edilizia	101	87	50	46	167	60	54	32	123	35	7	28	54	11	140	995
- Altri interventi	111	347	3	16	130	298	72	165	693	50	16	22	326	1	461	2.711
IV^ SERVIZI SOCIALI	8.579	18.459	9.536	3.539	8.831	7.123	1.667	2.896	10.215	2.401	646	11.101	7.134	1.410	3.637	97.174
- Sanità e assistenza	8.579	18.038	9.536	3.470	8.829	7.049	1.630	2.779	10.005	2.372	626	11.101	7.134	1.410	3.546	96.104
- Altri interventi	0	421	0	69	2	74	37	117	210	29	20	0	0	0	91	1.070
V^ CULTURA	467	857	208	77	423	293	80	123	615	78	47	56	228	124	94	3.470
- Formazione professionale	267	432	82	67	263	135	53	89	239	47	43	8	138	103	42	2.008
- Altri interventi	200	125	126	10	160	158	27	34	376	31	4	48	90	21	52	1.462
VI^ ALTRI SETTORI	589	661	374	84	0	0	7	27	0	301	17	127	0	148	220	2.555
TOTALE SETTORI	11.885	23.892	11.755	4.770	10.955	9.341	2.369	3.870	13.801	3.634	1.112	13.438	9.050	2.266	5.779	127.917
VII^ ONERI NON RIPARTIBILI (*)	0	0	1.202	526	1.617	1.828	374	278	0	60	44	1.476	0	164	209	7.778
TOTALE GENERALE	11.885	23.892	12.957	5.296	12.572	11.169	2.743	4.148	13.801	3.694	1.156	14.914	9.050	2.430	5.988	135.695

Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto

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.

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

I dati in tabella evidenziano come il settore di intervento su cui si concentra la maggior parte della spesa è sempre quello dell'assistenza sanitaria, qui indicato unitamente all'assistenza sociale, insieme al quale rappresenta il 63,9% della spesa totale in termini di impegni e il 70,9% in termini di pagamenti.

Al netto di quanto destinato a sanità e assistenza sociale, la distribuzione allocativa delle risorse nelle altre macro-aree di spesa assegna a ciascuna di esse il peso percentuale qui di seguito ricostruito con riferimento sia alle obbligazioni assunte che ai pagamenti complessivi effettuati [TAB 77/REG].

TAB 77/REG

PERCENTUALE DI COMPOSIZIONE DELLA SPESA REGIONALE PER MACRO-AREE (al netto sanità e assistenza sociale) ANNO 1999

	STANZIAMENTI % su totale	IMPEGNI %su totale	PAGAMENTI (Cassa) % su totale
Amministrazione generale	13,94	19,62	21,69
Attività produttive	17,32	18,74	18,00
Servizi del territorio	42,18	33,07	38,32
Cultura, sport, istr., tempo libero	10,13	11,61	10,95
Altri interventi	16,43	16,96	11,04
TOTALE (netto sanità)	**100,00**	**100,00**	**100,00**

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 mantenere una posizione percentualmente privilegiata rispetto alle altre aree di intervento anche in termini di impegni e soprattutto di pagamenti di cassa. Va osservato che nell'area medesima figurano stanziamenti e gestione del sistema trasporti che rappresenta oltre il 40% dell'area ed è caratterizzato da una tipologia di spesa quasi totalmente destinata a trasferimenti. Se considerata al netto della gestione trasporti, l'area

territorio riveste un peso previsionale del 10,7%, riducendo ancora il margine di composizione nell'ambito della spesa impegnata al 5,5% nonché in rapporto al totale dei pagamenti [4,5%].

Altre considerazioni possono essere svolte con riguardo alla realizzazione degli interventi e alla capacità attuativa riscontrabile sulla scorta dei dati di gestione.

Rispetto ad una spesa complessiva per interventi [le sei macro-aree delle tabelle] progettata a livello di comparto regionale [RSO] per 176.459 miliardi, l'attuazione delle politiche esprime un ammontare di spesa impegnata per 141.412 miliardi mentre il totale dei pagamenti risulta 127.917 miliardi.

Il rapporto fra impegni e autorizzazioni di spesa e quello fra pagamenti complessivi e impegni esprimono indici finanziari di realizzazione degli interventi e, con riferimento ai dati generali sopra riportati, sono rispettivamente pari a 80,14% e 90,38%.

Tale raffronto assume maggiore significatività se determinato al netto della spesa per la sanità e per l'assistenza sociale, le cui caratteristiche peculiari giustificano andamenti diversi da quelli che contrassegnano gli altri interventi. Così depurata, la spesa regionale complessiva espone per gli impegni [42.738] la percentuale del 61,2% rispetto agli stanziamenti di competenza [69.797], mentre i pagamenti complessivi realizzano il 71,6% in rapporto ai sopraindicati impegni.

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 rispettivamente l'87,1% e il 69,5% degli stanziamenti, diverso è l'assorbimento effettivo di risorse per le attività produttive [66,% impegni/stanziamenti, 46,4% pagamenti/stanziamenti], servizi

del territorio [rispettivamente 48,5% e 40,6%] e cultura [70,9% e 48,3%]. Quanto alle attività nel campo sociale, la presenza quasi totalitaria delle spese per l'assistenza sanitaria, caratterizzata dalla prevalenza di trasferimenti correnti, spiega l'elevata percentuale di spesa impegnata ed erogata [92,5% e 91,1%].

Alle suesposte considerazioni d'insieme segue nei successivi paragrafi l'analisi dettagliata rivolta a taluni specifici settori, a ciascuno dei quali è rivolto più approfondito esame.

3. Trasporto pubblico locale

3.1. Considerazioni generali

Il processo di profondo mutamento del sistema del trasporto pubblico locale, attualmente ancora in corso, ha determinato la revisione dell'intero assetto normativo e programmatico regionale ed ha sottolineato la necessità di proseguire l'azione per il risanamento dei disavanzi delle aziende di trasporto pubblico locale, stimolando contemporaneamente una maggiore apertura al mercato così da ridurre l'apporto del finanziamento pubblico.

Il d.lgs. n. 422 del 19 novembre 1997 "Conferimento alle Regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale" (modificato con il d.lgs. n. 400 del 20 settembre 1999) ha in particolare attribuito le funzioni e i compiti relativi al servizio di trasporto pubblico locale alle Regioni e agli enti locali, ha disposto il subentro delle stesse nei compiti in materia di trasporto regionale e locale delle Ferrovie dello Stato e delle ferrovie concesse, ne ha potenziato i poteri di programmazione e di

regolamentazione e ha previsto e disciplinato il ricorso a nuovi strumenti di contrattazione.

Le Regioni dovrebbero assumere pertanto: una più ampia potestà in tema di programmazione al fine di assicurare anche l'attuazione dell'intermodalità dei servizi; la responsabilità di definire le reti del trasporto pubblico locale stabilendo, d'intesa con gli enti locali, il livello dei servizi minimi atti a soddisfare la domanda di mobilità; il compito di procedere alla copertura dei relativi costi.

Le finalità, insite nel contesto normativo, di superare gli assetti monopolistici ed introdurre regole di concorrenzialità nella gestione dei servizi di trasporto regionale e locale, richiedono, da un lato, l'applicazione delle procedure concorsuali per la scelta del gestore e, dall'altro, il ricorso a contratti di servizio pubblico, improntati a principi di economicità ed efficienza, idonei ad assicurare la corrispondenza tra oneri e risorse disponibili in vista dell'equilibrio gestionale delle aziende. E' previsto che sia in ogni caso garantito - entro il 1° gennaio 2000 – che i ricavi del traffico assicurino una copertura almeno del 35% dei costi operativi, al netto dei costi di infrastruttura.

A seguito del decreto legislativo n. 422/97, quasi tutte le Regioni (tranne la Campania) hanno adottato nel triennio 1998-2000 le leggi regionali di attuazione, rendendo in tal modo operativa, almeno sul piano normativo, la riforma del trasporto locale.

Tutte le leggi regionali hanno individuato i livelli di governo del trasporto pubblico mediante il conferimento agli Enti Locali delle funzioni che non richiedono l'esercizio unitario su base regionale (sono in genere di competenza regionale le funzioni amministrative relative ai servizi ferroviari, marittimi e aerei; solo alcune Regioni invece

conservano la competenza in materia di servizi automobilistici che collegano tra loro capoluoghi di provincia e centri dotati di infrastrutture per la mobilità aventi rilevanza a livello regionale, nonché); hanno dettato le regole per l'esercizio delle funzioni di programmazione e amministrazione dei servizi di trasporto di interesse regionale e locale che si traducono in una maggiore responsabilità da parte degli Enti Locali e della Regione; hanno previsto l'ottimizzazione e la razionalizzazione del sistema di trasporto pubblico attraverso un sistema coordinato e integrato dei servizi anche tra le diverse modalità di trasporto al fine di realizzare una maggiore economicità; hanno introdotto lo strumento del contratto di servizio pubblico che, nel fissare l'entità del corrispettivo, dovrebbe incrementare il rapporto ricavi/costi fino a raggiungere un coefficiente pari al 35% a partire dal 2000. Quasi tutte le leggi regionali hanno infine incentivato la separazione (ora obbligatoria) tra le funzioni di amministrazione e la gestione dei servizi di trasporto pubblico (favorendo l'uscita degli Enti Locali dalle società di gestione dei servizi di trasporto e la trasformazione delle aziende speciali e dei consorzi in S.p.A.) e hanno promosso il superamento degli assetti monopolistici introducendo il principio del ricorso alle regole concorsuali per la scelta del gestore.

Conseguenza fondamentale del nuovo quadro normativo è in particolare la certezza finanziaria e la copertura di bilancio dei contratti di servizio, che dovranno essere modulati in conformità a livelli minimi di servizi compatibili con le risorse destinate al settore.

Considerato che eventuali servizi ulteriori dovranno essere posti a carico degli enti locali con le medesime caratteristiche di certezza e copertura, dovrebbe venire a cessare

la necessità di interventi straordinari a ripiano dei disavanzi, in quanto le Aziende saranno responsabili in proprio dei risultati di bilancio.

In molte Regioni sono stati inoltre formalizzati (se già esistenti) o istituiti ex novo organismi consultivi (Osservatori, Autorità, Comitati) con il compito di monitorare la mobilità regionale, le reti di trasporto, le infrastrutture, la qualità e i livello dei servizi svolti, la sicurezza e l'impatto del sistema dei trasporti sul territorio e sull'ambiente, nonché di organizzare dati e informazioni indispensabili per la gestione dei contratti di servizio e per la verifica di efficacia ed efficienza dell'attività delle aziende.

Gli osservatori regionali, attraverso la predisposizione di rapporti periodici, si configurano pertanto quali strumenti tecnici a sostegno della programmazione della Regione e degli enti locali, elementi di supporto per il monitoraggio dei servizi, strumento di diffusione delle informazioni e, in alcuni casi, organismi di controllo dei diritti dell'utenza, dei principi di concorrenza e delle politiche tariffarie (Autorità garante per i servizi di trasporto pubblico locale in Lombardia).

Accanto a tali organismi, o in aggiunta alle funzioni attribuite a quelli esistenti, sono state istituite, in alcune Regioni (Emilia Romagna, Lazio) Agenzie regionali cui sono stati affidati compiti di supporto tecnico operativo per l'attività di programmazione e pianificazione del trasporto pubblico locale ed in alcuni casi lo stesso svolgimento delle procedure concorsuali per l'affidamento della gestione della rete e del servizio di trasporto.

In attuazione di tale complesso normativo in quasi tutte le Regioni è stata avviata la predisposizione degli atti di programmazione, di competenza del Consiglio Regionale, individuando l'ammontare e i criteri di ripartizione delle risorse destinate al settore e

sono state convocate le Conferenze di servizi con gli enti locali interessati, finalizzate alla definizione della rete, della quantità e degli standard di qualità dei servizi minimi e dei servizi aggiuntivi. Previa approvazione da parte della Regione dei contratti tipo (ove previsto dalla legge regionale) è stata infine avviata la formalizzazione dei contratti di servizio nei bacini di traffico interessati.

Ciò dovrebbe consentire di fornire di fornire alle aziende di trasporto, a decorrere dal prossimo anno (ove non già attuato in via provvisoria), certezza sull'entità dell'intervento della Regione coerentemente al passaggio da un sistema di ripiano dei disavanzi a un sistema fondato sulla garanzia dell'equilibrio tra oneri finanziari e risorse disponibili.

L'apertura al mercato, incentivata in tutte le leggi regionali ma prorogata al 31.12.2003 dal d.lgs. 400/1999, e la stipulazione dei nuovi contratti di servizio dovrebbero contribuire a ridurre l'apporto del finanziamento pubblico e permettere il definitivo ripiano dei disavanzi pregressi.

3.2. Analisi dei dati finanziari e contabili

Le risorse stanziate in bilancio e destinate nel complesso al settore trasporti (11.038 miliardi) evidenziano un considerevole incremento nell'ultimo triennio (erano 10.291 miliardi nel 1997 e 8.971 miliardi nel 1998) e un aumento di oltre il 23% rispetto al precedente esercizio, facendone il terzo settore per dimensioni finanziarie (le somme stanziate rappresentano oltre il 6% della spesa complessiva delle Regioni).

L'andamento della gestione delle spese a livello aggregato evidenzia invece una spiccata ed omogenea flessione della capacità di impegno, pari nel 1999 al 60,87%, e

della capacità di spesa, pari al 50,14%, (nel precedente esercizio erano rispettivamente del 76,68%e del 63,81%), mentre la velocità di cassa raggiunge il 75,49% (era del 79,05% nel precedente esercizio).

Disaggregando i dati a livello regionale, tali indici presentano notevoli oscillazioni (la capacità di impegno fa registrare il solo 54,54% in Piemonte e il 31,52% in Basilicata a fronte del 98,89% della Liguria e del 97,14% del Molise, mentre la capacità di spesa passa dal 80,57% della Toscana al 20,59% della Basilicata), in parte connesse alla quota di risorse destinate al finanziamento del trasporti pubblici locali che, in alcune Regioni, assorbe quasi interamente gli stanziamenti destinati al settore nel suo complesso[19].

Il dato aggregato a livello nazionale evidenzia comunque che circa il 90% delle disponibilità assegnate al settore trasporti risulta destinato al finanziamento del trasporto pubblico locale i cui stanziamenti, coperti in maggioranza con risorse autonome delle Regioni e consistenti quasi esclusivamente in trasferimenti per spese correnti e in conto capitale, evidenziano nel 1999 un notevole incremento delle disponibilità (+32%), ascrivibile in particolare alle risorse destinate agli investimenti (+150%).

La gestione fa registrare una capacità di impegno di circa l'80% per le spese correnti (era del 92,3% nel 1998 e del 89,5% nel 1997) e del 29% per le spese in conto capitale (era del 52,3% nel 1998 e del 31,3% nel 1997), mentre la capacità di spesa flette al 72,2% per le spese correnti (era del 74% nel 1998 e del 79,8% nel 1997) e al 10,7% per le spese d'investimento (era del 21,% nel 1998 e del 12,9% nel 1997) in coerenza tuttavia con l'avvio del nuovo programma di investimento diretto al rinnovo del parco autobus.

[19] Le Regioni Piemonte, Liguria, Toscana, Umbria e Puglia destinano quasi interamente al Trasporto Pubblico Locale gli stanziamenti assegnati alla macro area Trasporti e viabilità.

Al finanziamento della gestione corrente dei trasporti locali sono state assegnate risorse per 7.112 miliardi che, pur evidenziando un aumento del 13,9% rispetto al precedente esercizio ed una riduzione rispetto al 1997 (7.886 miliardi nel 1997 e 6.240 miliardi nel 1998), rappresentano comunque più del 65,5% delle risorse assegnate al settore. Tali risorse vanno ulteriormente disaggregate al fine di distinguere le somme stanziate nel bilancio regionale per far fronte ai contributi di esercizio delle aziende di trasporto pubblico locale – che, in alcune Regioni, rappresentano gli oneri a carico delle pubblica amministrazione previsti negli accordi di servizio stipulati nel corso dell'anno- dai contributi destinati al ripiano dei debiti pregressi relativi agli anni 1987-1993, al triennio 1994-1996 ed infine all'esercizio 1997.

Anche l'andamento della gestione di tali risorse, in linea con gli indici relativi al complesso delle spese correnti, fa registrare un progressivo rallentamento in relazione, da un lato i limiti di tesoreria e ai tempi di accredito delle risorse da parte dello stato e, dall'altro, al raggiungimento da parte delle aziende degli obiettivi di rientro dal disavanzo indicati nei piani finanziari di riassorbimento.

TAB 78/REG

SETTORE TRASPORTI
ANNI 1997 - 1999

(in migliaia)

REGIONI	1997		1998		1999	
	Valore assoluto (X)	(X) / (Y) %	Valore assoluto (X)	(X) / (Y) %	Valore assoluto (X)	(X) / (Y) %
RESIDUI INIZIALI						
PIEMONTE	173	9,22	181	9,61	175	9,59
LOMBARDIA	214	11,40	203	10,77	197	10,80
VENETO	152	8,10	137	7,27	102	5,59
LIGURIA	88	4,69	89	4,72	93	5,10
E. ROMAGNA	111	5,91	123	6,53	136	7,46
TOSCANA	124	6,61	127	6,74	113	6,20
UMBRIA	5	0,27	22	1,17	27	1,48
MARCHE **	27	1,44	25	1,33	29	1,59
LAZIO	232	12,36	245	13,00	254	13,93
ABRUZZO	87	4,64	96	5,10	102	5,59
MOLISE	31	1,65	41	2,18	53	2,91
CAMPANIA *	224	11,93	201	10,67	201	11,02
PUGLIA	193	10,28	189	10,03	195	10,69
BASILICATA	125	6,66	123	6,53	114	6,25
CALABRIA	91	4,85	82	4,35	33	1,81
TOTALE (Y)	1.877	100,00	1.884	100,00	1.824	100,00
STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA						
PIEMONTE	638	6,20	805	8,97	981	8,89
LOMBARDIA	2.435	23,66	1.552	17,30	1.532	13,88
VENETO	1.503	14,60	1.446	16,12	1.570	14,22
LIGURIA	311	3,02	254	2,83	360	3,26
E. ROMAGNA	714	6,94	656	7,31	848	7,68
TOSCANA	526	5,11	469	5,23	453	4,10
UMBRIA	78	0,76	83	0,93	136	1,23
MARCHE **	221	2,15	169	1,88	287	2,60
LAZIO	1.726	16,77	1.452	16,19	2.396	21,71
ABRUZZO	190	1,85	295	3,29	296	2,68
MOLISE	32	0,31	35	0,39	35	0,32
CAMPANIA *	797	7,74	941	10,49	996	9,02
PUGLIA	449	4,36	357	3,98	472	4,28
BASILICATA	221	2,15	175	1,95	330	2,99
CALABRIA	450	4,37	282	3,14	346	3,13
TOTALE (Y)	10.291	100,00	8.971	100,00	11.038	100,00
IMPEGNI						
PIEMONTE	501	6,39	714	10,38	535	7,96
LOMBARDIA	2.018	25,72	1.383	20,10	1.385	20,61
VENETO	820	10,45	588	8,55	601	8,94
LIGURIA	310	3,95	254	3,69	356	5,30
E. ROMAGNA	573	7,30	497	7,22	492	7,32
TOSCANA	503	6,41	456	6,63	449	6,68
UMBRIA	73	0,93	78	1,13	82	1,22
MARCHE **	171	2,18	129	1,88	201	2,99
LAZIO	1.320	16,83	1.121	16,30	979	14,57
ABRUZZO	160	2,04	151	2,20	210	3,13
MOLISE	32	0,41	34	0,49	34	0,51
CAMPANIA *	660	8,41	906	13,17	745	11,09
PUGLIA	461	5,88	319	4,64	324	4,82
BASILICATA	54	0,69	67	0,97	104	1,55
CALABRIA	189	2,41	182	2,65	222	3,30
TOTALE (Y)	7.845	100,00	6.879	100,00	6.719	100,00
PAGAMENTI DI CASSA						
PIEMONTE	519	7,55	443	6,40	708	10,98
LOMBARDIA	2.021	29,39	1.392	20,10	1.394	21,62
VENETO	660	9,60	529	7,64	542	8,40
LIGURIA	300	4,36	267	3,85	247	3,83
E. ROMAGNA	438	6,37	591	8,53	456	7,07
TOSCANA	535	7,78	455	6,57	470	7,29
UMBRIA	74	1,08	77	1,11	74	1,15
MARCHE **	160	2,33	130	1,88	159	2,47
LAZIO	746	10,85	1.264	18,25	913	14,16
ABRUZZO	137	1,99	155	2,24	157	2,43
MOLISE	33	0,48	40	0,58	40	0,62
CAMPANIA *	618	8,99	804	11,61	688	10,67
PUGLIA	383	5,57	538	7,77	348	5,40
BASILICATA	61	0,89	60	0,87	103	1,60
CALABRIA	191	2,78	182	2,63	150	2,33
TOTALE (Y)	6.876	100,00	6.927	100,00	6.449	100,00

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

* Per la Campania la denominazione del settore è "trasporti e porti"

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

TAB 79/REG

REGIONI
SETTORE TRASPORTI
INDICATORI FINANZIARI
ANNI 1997 - 1999

(in percentuale)

REGIONI	CAPACITA' DI SPESA P / Ms				VELOCITA' DI CASSA P / (Rpi + I)				CAPACITA' D'IMPEGNO I / Sco			
	1997	1998	1999	MEDIA 97/99	1997	1998	1999	MEDIA 97/99	1997	1998	1999	MEDIA 97/99
PIEMONTE	64,00	44,93	61,25	56,55	77,00	49,50	99,72	73,28	78,53	88,70	54,54	72,19
LOMBARDIA	76,29	79,32	80,62	78,38	90,55	87,77	88,12	89,02	82,87	89,11	90,40	86,72
VENETO	39,88	33,42	32,42	35,25	67,90	72,97	77,10	72,13	54,56	40,66	38,28	44,46
LIGURIA	75,19	77,84	54,53	68,12	75,38	77,84	55,01	68,40	99,68	100,00	98,89	99,46
E. ROMAGNA	53,09	75,87	46,34	57,38	64,04	95,32	72,61	76,86	80,25	75,76	58,02	70,42
NORD (MEDIA)	**62,12**	**59,16**	**55,84**	**59,10**	**79,40**	**77,28**	**82,20**	**79,59**	**75,38**	**72,90**	**63,67**	**70,66**
TOSCANA	82,31	76,34	83,04	80,57	85,33	78,04	83,63	82,39	95,63	97,23	99,12	97,24
UMBRIA	89,16	73,33	45,40	64,10	94,87	77,00	67,89	78,40	93,59	93,98	60,29	78,45
MARCHE	64,52	67,01	50,32	59,23	80,81	84,42	69,13	77,15	77,38	76,33	70,03	74,00
LAZIO	38,10	74,48	34,45	46,36	48,07	92,53	74,05	70,42	76,48	77,20	40,86	61,36
CENTRO (MEDIA)	**51,55**	**74,31**	**43,73**	**54,81**	**61,71**	**87,43**	**75,73**	**74,46**	**81,03**	**82,10**	**52,29**	**69,56**
ABRUZZO	49,46	39,64	39,45	42,12	55,47	62,75	50,32	55,71	84,21	51,19	70,95	66,71
MOLISE	52,38	52,63	45,45	49,78	52,38	53,33	45,98	50,22	100,00	97,14	97,14	98,04
CAMPANIA *	60,53	70,40	57,48	62,80	69,91	72,63	72,73	71,84	82,81	96,28	74,80	84,53
PUGLIA *	59,66	98,53	52,17	68,41	58,56	105,91	67,05	75,49	102,67	89,36	68,64	86,38
BASILICATA	17,63	20,13	23,20	20,59	34,08	31,58	47,25	38,16	24,43	38,29	31,52	30,99
CALABRIA	35,30	50,00	39,58	40,73	68,21	68,94	58,82	65,46	42,00	64,54	64,16	55,01
SUD (MEDIA)	**49,24**	**63,15**	**46,83**	**52,79**	**61,68**	**74,40**	**63,59**	**66,64**	**72,74**	**79,57**	**66,22**	**72,46**
ITALIA (MEDIA)	**56,51**	**63,81**	**50,14**	**56,44**	**70,73**	**79,05**	**75,49**	**74,93**	**76,23**	**76,68**	**60,87**	**70,77**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto

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

TAB 80/REG

TRASPORTI PUBBLICI LOCALI
ANNI 1997 - 1999
Residui iniziali

(in miliardi)

REGIONI	1997							1998							1999						
	Spese correnti (A)	di cui ripiani deficit aziende trasporto	(A)/(D) %	Spese investim. (B)	(B)/(D) %	TOTALE (C)	(C)/(D) %	Spese correnti (A)	di cui ripiani deficit az. trasporto	(A)/(D) %	Spese investim. (B)	(B)/(D) %	TOTALE (C)	(C)/(D) %	Spese correnti (A)	di cui ripiani deficit az. trasporto	(A)/(D) %	Spese investim. (B)	(B)/(D) %	TOTALE (C)	(C)/(D) %
PIEMONTE	45	0	2,57	66	10,36	111	4,64	3	0	0,24	9	1,79	12	0,68	192	166	21,07	65	11,24	257	17,25
LOMBARDIA	1.300	120	74,16	28	4,32	1.328	55,55	30	1	2,36	103	20,54	133	7,50	5	0	0,50	118	20,47	123	8,26
VENETO	1	0	0,06	21	3,30	22	0,92	51	16	0,00	0	0,00	51	2,88	29	0	3,18	52	8,99	81	5,44
LIGURIA	20	0	1,14	62	9,74	82	3,43	60	40	4,72	16	3,19	76	4,29	60	29	6,58	2	0,35	62	4,16
E. ROMAGNA	18	6	1,02	44	6,88	62	2,58	112	101	8,80	59	11,85	171	9,66	9	0	1,00	37	6,43	46	3,11
TOSCANA	15	0	0,83	32	4,95	46	1,92	11	0	0,86	3	0,68	14	0,81	15	0	1,66	0	0,00	15	1,01
UMBRIA	2	1	0,11	2	0,31	4	0,17	1	0	0,08	3	0,60	4	0,23	0	0	0,00	3	0,52	3	0,20
MARCHE **	9	8	0,51	29	4,55	38	1,59	10	8	0,79	9	1,79	19	1,07	1	0	0,11	8	1,38	9	0,60
LAZIO	146	116	8,33	231	36,28	377	15,78	706	507	55,50	87	17,35	793	44,71	433	292	47,51	195	33,71	628	42,15
ABRUZZO	34	12	1,94	27	4,24	61	2,55	53	38	4,17	27	5,38	80	4,51	25	2	2,74	10	1,73	35	2,35
MOLISE	9	1	0,51	31	4,90	40	1,68	6	1	0,47	24	4,81	30	1,70	7	0	0,77	17	2,90	24	1,60
CAMPANIA *	13	63	0,74	1	0,16	14	0,59	13	63	1,02	1	0,20	14	0,79	13	63	1,43	1	0,17	14	0,94
PUGLIA *	92	55	5,25	41	6,44	133	5,57	174	130	13,68	146	29,12	320	18,04	109	16	11,96	62	10,72	171	11,48
BASILICATA	25	1	1,43	22	3,45	47	1,97	26	2	2,04	13	2,59	39	2,20	10	3	1,10	8	1,38	18	1,21
CALABRIA	25	0	1,40	1	0,13	25	1,06	16	0	1,27	1	0,10	17	0,94	4	0	0,39	0	0,00	4	0,24
TOTALE (D)	1.753	383	100,00	637	100,00	2.398	100,00	1.272	906	100,00	501	100,00	1.774	100,00	911	571	100,00	578	100,00	1.490	100,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto (anni vari)
* In mancanza dei dati del 1998 E 1999 quelli riportati sono del 1997. Per la Campania la denominazione del settore è "trasporti e porti"

TAB 81/REG

TRASPORTI PUBBLICI LOCALI
ANNI 1997 - 1999
Stanziamenti definitivi di competenza

(in miliardi)

REGIONI	1997							1998							1999						
	Spese correnti (A)	di cui ripiani deficit aziende trasporto	(A)/(D) %	Spese investim. (B)	(B)/(D) %	TOTALE (C)	(C)/(D) %	Spese correnti (A)	di cui ripiani deficit az. trasporto	(A)/(D) %	Spese investim. (B)	(B)/(D) %	TOTALE (C)	(C)/(D) %	Spese correnti (A)	di cui ripiani deficit az. trasporto	(A)/(D) %	Spese investim. (B)	(B)/(D) %	TOTALE (C)	(C)/(D) %
PIEMONTE	520	86	6,59	32	552,00	552	6,06	634	199	10,16	65	6,63	699	9,68	733	282	10,31	178	7,26	911	9,52
LOMBARDIA	2.130	1.112	27,01	214	17,56	2.344	25,75	1.272	258	20,38	125	12,76	1.397	19,35	1.378	344	19,38	16	0,64	1.394	14,58
VENETO	534	117	6,77	169	13,90	703	7,72	411	63	6,59	0	0,00	411	5,69	427	22	6,00	263	10,72	690	7,21
LIGURIA	309	81	2,00	2	0,16	311	3,42	252	32	4,04	2	0,20	254	3,52	259	35	3,64	100	4,08	359	3,75
E. ROMAGNA	496	123	6,29	127	10,43	623	6,84	414	49	6,64	121	12,37	536	7,42	418	53	5,88	303	12,34	721	7,54
TOSCANA	501	130	6,35	0	0,00	501	5,50	416	49	6,67	0	0,00	416	5,76	384	30	5,40	163	6,66	547	5,72
UMBRIA	77	72	0,98	1	78,00	78	0,86	81	79	1,30	2	0,20	83	1,15	78	11	1,10	50	2,04	128	1,34
MARCHE **	165	48	2,09	34	2,80	199	2,19	136	26	2,18	21	2,14	157	2,17	158	41	2,22	116	4,73	274	2,86
LAZIO	1.442	605	18,29	283	23,27	1.725	18,95	1.155	259	18,51	297	30,31	1.452	20,11	1.746	924	24,55	763	31,10	2.509	26,23
ABRUZZO	178	69	2,26	10	0,82	188	2,07	152	27	2,44	62	6,33	214	2,96	176	49	2,47	50	2,04	226	2,36
MOLISE	32	2	0,41	32	2,66	64	0,71	30	2	0,48	34	3,51	35	0,48	34	10	0,48	35	1,43	69	0,72
CAMPANIA *	655	160	8,31	164	13,49	819	9,00	655	160	10,50	164	16,74	819	11,34	655	160	9,21	164	6,69	819	8,56
PUGLIA *	451	163	5,72	107	8,80	558	6,13	286	40	4,58	41	4,18	327	4,53	325	39	4,57	147	5,99	472	4,93
BASILICATA	148	86	86,00	38	3,13	186	2,04	112	55	1,79	38	3,88	150	2,08	111	26	1,56	87	3,55	198	2,07
CALABRIA	248	26	3,14	3	0,27	251	2,76	234	26	3,75	7	0,74	241	3,34	229	27	3,22	18	0,74	247	2,59
TOTALE (D)	7.886	2.879	100,00	1.216	100,00	9.182	100,00	6.240	1.323	100,00	980	100,00	7.220	100,00	7.112	2.053	100,00	2.453	100,00	9.565	100,00

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

* In mancanza dei dati del 1998 E 1999 quelli riportati sono del 1997. Per la Campania la denominazione del settore è "trasporti e porti"

TAB 82/REG

TRASPORTI PUBBLICI LOCALI
ANNI 1997 - 1999
Impegni

(in miliardi)

REGIONI	1997							1998							1999						
	Spese correnti (A)	di cui ripiani deficit aziende trasporto	(A)/(D) %	Spese investim. (B)	(B)/(D) %	TOTALE (C)	(C)/(D) %	Spese correnti (A)	di cui ripiani deficit az. trasporto	(A)/(D) %	Spese investim. (B)	(B)/(D) %	TOTALE (C)	(C)/(D) %	Spese correnti (A)	di cui ripiani deficit az. trasporto	(A)/(D) %	Spese investim. (B)	(B)/(D) %	TOTALE (C)	(C)/(D) %
PIEMONTE	430	0	6,09	2	0,52	432	5,80	599	166	10,39	65	12,67	664	10,58	479	39	8,42	0	0,00	479	7,48
LOMBARDIA	1.870	854	26,47	103	27,14	1.973	26,51	1.164	153	20,19	121	23,58	1.285	20,47	1.318	286	23,17	9	123,00	1.327	20,74
VENETO	502	117	7,11	18	4,72	520	6,99	386	0	6,70	0	0,00	386	6,15	403	22	7,09	36	5,05	439	6,86
LIGURIA	308	81	4,36	1	376,00	309	4,15	252	32	4,37	2	0,39	254	4,05	255	32	4,48	100	14,03	355	5,55
E. ROMAGNA	496	123	7,02	38	9,92	534	7,17	414	49	7,18	38	7,37	452	7,19	417	53	7,34	27	3,83	445	6,95
TOSCANA	488	121	6,91	0	0,00	488	6,56	416	48	7,22	0	0,00	416	6,63	381	27	6,70	112	15,76	493	7,71
UMBRIA	72	70	1,02	1	0,26	73	0,98	76	74	1,32	2	0,39	78	1,24	75	11	1,32	8	1,12	83	1,30
MARCHE **	146	32	2,07	7	1,84	153	2,06	111	7	1,93	6	1,17	117	1,86	139	25	2,44	48	6,74	187	2,92
LAZIO	1.297	491	18,36	8	2,10	1.305	17,53	1.061	165	18,40	60	11,69	1.121	17,85	877	89	15,42	135	18,94	1.012	15,81
ABRUZZO	150	45	2,12	8	2,10	158	2,12	137	13	2,38	14	2,73	151	2,41	160	34	2,81	49	6,88	209	3,27
MOLISE	32	2	0,45	32	8,48	64	0,86	30	0	0,52	34	6,67	64	1,02	34	9	0,60	34	4,83	68	1,07
CAMPANIA *	594	159	8,41	141	37,01	735	9,87	594	159	10,30	141	27,48	735	11,71	594	159	10,44	141	19,79	735	11,48
PUGLIA *	405	145	5,73	20	5,25	425	5,71	279	26	4,84	16	3,12	295	4,70	324	39	5,70	0	0,00	324	5,06
BASILICATA	101	40	1,43	1	0,26	102	1,37	88	31	1,53	9	1,75	97	1,54	79	15	1,39	9	1,26	88	1,38
CALABRIA	172	0	2,44	1	0,13	173	2,32	158	0	2,75	5	0,99	164	2,60	152	0	2,67	3	0,46	155	2,43
TOTALE (D)	7.063	2.279	100,00	381	100,00	7.444	100,00	5.765	923	100,00	513	100,00	6.278	100,00	5.687	840	100,00	713	100,00	6.400	100,00

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

* In mancanza dei dati del 1998 E 1999 quelli riportati sono del 1997. Per la Campania la denominazione del settore è "trasporti e porti"

TAB 83/REG

TRASPORTI PUBBLICI LOCALI
ANNI 1997 - 1999
Pagamenti di cassa

(in miliardi)

REGIONI	1997							1998							1999						
	Spese correnti (A)	di cui ripiani deficit aziende trasporto	(A)/(D) %	Spese investim. (B)	(B)/(D) %	TOTALE (C)	(C)/(D) %	Spese correnti (A)	di cui ripiani deficit az. trasporto	(A)/(D) %	Spese investim. (B)	(B)/(D) %	TOTALE (C)	(C)/(D) %	Spese correnti (A)	di cui ripiani deficit az. trasporto	(A)/(D) %	Spese investim. (B)	(B)/(D) %	TOTALE (C)	(C)/(D) %
PIEMONTE	472	0	6,14	24	10,05	496	6,25	409	0	7,35	9	2,88	418	7,11	660	201	11,38	10	3,07	670	10,94
LOMBARDIA	3.132	974	40,72	22	9,08	3.154	39,77	1.189	153	21,37	102	32,65	1.291	21,97	1.316	284	22,70	17	5,15	1.333	21,77
VENETO	453	101	5,89	31	12,98	484	6,10	409	16	7,35	0	0,00	409	6,96	416	22	7,18	44	13,49	460	7,51
LIGURIA	269	40	3,50	31	12,98	300	3,78	253	41	4,55	14	4,48	267	4,54	245	29	4,23	2	0,61	247	4,03
E. ROMAGNA	402	22	5,22	19	7,95	421	5,30	517	150	9,29	44	14,12	561	9,55	423	53	7,29	9	2,85	432	7,05
TOSCANA	491	118	6,38	10	3,98	501	6,31	411	52	7,39	1	0,42	412	7,02	379	26	6,54	0	0,00	379	6,19
UMBRIA	74	71	0,96	1	0,42	75	0,95	76	74	1,37	1	0,32	77	1,31	74	10	1,28	0	0,00	74	1,21
MARCHE **	146	37	1,90	13	5,44	159	2,00	112	7	2,01	10	3,20	122	2,08	136	25	2,35	11	3,37	147	2,40
LAZIO	735	105	9,56	11	4,60	746	9,41	688	542	12,37	43	13,76	731	12,44	763	100	13,16	100	30,66	863	14,09
ABRUZZO	136	35	1,77	7	2,93	143	1,80	141	30	2,53	12	3,84	153	2,60	138	26	2,38	19	5,82	157	2,56
MOLISE	33	2	0,43	33	13,77	66	0,83	28	1	0,50	40	12,90	68	1,16	34	6	0,59	40	12,17	74	1,20
CAMPANIA *	799	222	10,39	0	0,00	799	10,08	799	222	14,36	0	0,00	799	13,60	799	222	13,78	0	0,00	799	13,05
PUGLIA *	273	46	3,55	29	12,14	302	3,81	273	147	4,91	16	5,12	289	4,92	207	17	3,57	63	19,31	270	4,41
BASILICATA	100	38	1,30	8	3,35	108	1,36	103	30	1,85	14	4,48	117	1,99	72	11	1,24	11	3,37	83	1,36
CALABRIA	177	0	2,30	1	0,33	178	2,24	155	0	2,79	6	1,82	161	2,74	136	0	2,35	0	0,12	137	2,23
TOTALE (D)	7.692	1.811	100,00	239	100,00	7.931	100,00	5.563	1.465	100,00	312	100,00	5.875	100,00	5.798	1.032	100,00	326	100,00	6.124	100,00

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

* In mancanza dei dati del 1998 E 1999 quelli riportati sono del 1997. Per la Campania la denominazione del settore è "trasporti e porti"

TAB 84/REG

TRASPORTI PUBBLICI LOCALI
ANNI 1997 - 1999
INDICATORI FINANZIARI

(in percentuale)

REGIONI	CAPACITA' DI SPESA P / Ma									VELOCITA' DI CASSA P / (Rpi + i)									CAPACITA' DI IMPEGNO I / Sca								
	1997			1998			1999			1997			1998			1999			1997			1998			1999		
	Spese correnti	di cui ripiani deficit aziende trasporto	Spese investim.	Spese correnti	di cui ripiani deficit aziende trasporto	Spese investim.	Spese correnti	di cui ripiani deficit aziende trasporto	Spese investim.	Spese correnti	di cui ripiani deficit aziende trasporto	Spese investim.	Spese correnti	di cui ripiani deficit aziende trasporto	Spese investim.	Spese correnti	di cui ripiani deficit aziende trasporto	Spese investim.	Spese correnti	di cui ripiani deficit aziende trasporto	Spese investim.	Spese correnti	di cui ripiani deficit aziende trasporto	Spese investim.	Spese correnti	di cui ripiani deficit aziende trasporto	Spese investim.
PIEMONTE	83,54	0,00	24,49	64,21	0,00	12,16	71,35	44,87	4,12	99,37	0,00	35,29	67,94	0,00	12,16	98,36	98,05	15,38	82,69	0,00	6,25	94,48	83,42	100,00	65,35	13,83	0,00
LOMBARDIA	91,31	79,07	9,00	91,32	59,26	44,74	95,18	82,50	12,52	98,80	100,03	16,58	99,58	99,74	45,54	99,53	99,23	13,16	87,79	76,78	48,43	91,51	59,29	96,80	95,61	83,13	58,86
VENETO	84,67	86,32	16,32	88,53	20,25	0,00	91,23	100,00	13,97	90,06	86,32	79,49	93,59	100,00	0,00	96,30	100,00	50,00	94,01	100,00	10,65	93,92	0,00	0,00	94,38	100,00	13,69
LIGURIA	81,76	49,38	48,44	81,09	56,94	77,78	76,80	45,31	1,96	82,01	49,38	49,21	81,09	56,94	77,78	77,78	47,54	1,96	99,68	100,00	50,00	100,00	100,00	100,00	98,46	91,43	100,00
E. ROMAGNA	78,11	17,00	11,14	98,18	100,00	24,42	98,83	100,00	2,74	78,13	17,00	23,28	98,27	100,00	45,37	99,06	100,00	14,42	99,98	100,00	29,81	99,88	100,00	31,19	99,76	100,00	9,02
TOSCANA	95,25	90,38	30,16	96,25	105,10	38,24	94,96	86,67	0,00	97,71	97,11	30,16	96,25	107,29	38,24	95,68	96,30	0,00	97,41	93,08	0,00	100,00	97,96	0,00	99,22	90,00	68,77
UMBRIA	93,67	97,26	33,33	92,68	93,67	20,00	94,87	90,91	0,00	100,00	100,00	33,33	98,70	100,00	20,00	98,67	90,91	0,00	93,51	97,22	100,00	93,83	93,67	100,00	96,15	100,00	16,00
MARCHE **	83,91	66,07	20,63	76,71	20,59	33,33	85,53	60,98	8,87	94,19	92,50	36,11	92,56	46,67	66,67	97,14	100,00	19,64	88,48	66,67	20,59	81,62	26,92	28,57	87,97	60,98	41,38
LAZIO	46,28	14,56	2,14	36,97	70,76	11,20	35,02	8,22	10,44	50,94	17,30	4,60	38,94	80,65	29,25	58,24	26,25	30,30	89,94	81,16	2,83	91,86	63,71	20,20	50,23	9,63	17,69
ABRUZZO	64,15	43,21	18,92	68,78	46,15	13,48	68,66	50,98	31,67	73,91	61,40	20,00	74,21	58,82	29,27	74,59	72,22	32,20	84,27	65,22	80,00	90,13	48,15	22,58	90,91	69,39	98,00
MOLISE	80,49	79,31	51,81	77,78	43,48	68,89	82,93	58,25	76,64	80,49	79,31	51,81	77,78	111,11	69,13	82,93	64,52	77,54	100,00	100,00	100,00	100,00	12,50	99,42	100,00	90,00	98,29
CAMPANIA *	119,61	99,55	0,00	119,61	99,55	0,00	119,61	99,55	0,00	131,63	100,00	0,00	131,63	100,00	0,00	131,63	100,00	0,00	90,69	99,38	85,98	90,69	99,38	85,98	90,69	99,38	85,98
PUGLIA *	50,28	21,10	19,59	59,35	86,47	8,56	47,70	30,91	30,14	54,93	23,00	47,54	60,26	94,23	9,88	47,81	30,91	101,61	89,80	88,96	18,69	97,55	65,00	39,02	99,69	100,00	0,00
BASILICATA	57,80	43,68	13,33	74,64	52,63	27,45	59,50	37,93	11,58	79,37	92,68	34,78	90,35	90,91	63,64	80,90	61,11	64,71	68,24	46,51	2,63	78,57	56,36	23,68	71,17	57,69	10,34
CALABRIA	65,04	0,00	19,51	62,02	0,00	73,08	58,51	0,00	2,21	90,04	0,00	61,54	88,77	0,00	101,79	87,48	0,00	12,12	69,48	0,00	15,15	67,78	0,00	69,86	66,36	0,00	18,23
TOTALE	79,80	55,50	12,89	74,05	65,69	21,09	72,26	59,31	10,76	87,25	68,81	23,47	79,04	88,06	30,79	87,86	73,11	25,27	89,57	79,16	31,33	92,39	65,75	52,36	79,97	46,91	29,05

3.3. La questione dei disavanzi pregressi

La situazione dei debiti pregressi accumulati dalle aziende del sistema di trasporto pubblico rappresenta un elemento di criticità che ha reso necessari provvedimenti di rifinanziamento e di ripiano di almeno una parte dei disavanzi sia da parte dello Stato che da parte delle Regioni che, nei precedenti esercizi, hanno fatto ricorso anche a risorse proprie, reperite attraverso l'assunzione di mutui a carico del bilancio regionale (D.L. n. 310/90 convertito dalla legge n. 403/90 e D.L. n. 485/92 convertito dalla legge n. 32/93).

Al fine di contribuire al risanamento e allo sviluppo dei trasporti pubblici locali è stata successivamente adottata la legge n. 204/95, con la quale lo Stato ha previsto il concorso alla copertura dei disavanzi riferiti al periodo 1987-1993 con un contributo decennale di 730 miliardi annui (cui si aggiungono 70 miliardi destinati alle Regioni Lazio e Campania). A fronte di tali disavanzi, certificati dalle Regioni in 11.714 miliardi (al netto dei mutui contratti dalle Regioni e dei finanziamenti straordinari previsti dalla legge n. 32 del 1993), sono stati previsti contributi destinati a ripianare un deficit pari a 4.042 miliardi. Tali risorse, limitate a far fronte ad un massimo del 60% dei disavanzi certificati, sono state concesse a seguito dell'approvazione da parte degli enti concedenti (enti locali e Regioni) di piani finanziari per il riassorbimento dei disavanzi di esercizio delle aziende e condizionati al conseguimento di un miglioramento del rapporto tra i proventi e i costi di esercizio.

Gli esercizi 1994-1996 si sono chiusi con un disavanzo pari a 5.244,8 miliardi, al netto della quota coperta dalle Regioni in base all'art.1, comma 163 della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (che ha autorizzato le Regioni e gli enti locali a contrarre mutui

con istituti di credito diversi dalla Cassa Depositi e Prestiti per la copertura dei disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto relativi al biennio 1995-1996).

Tale ammontare ha trovato parziale copertura, a decorrere dall'esercizio 1998, con i contributi previsti dalla legge 18 giugno 1998, n. 194, le cui risorse (80 miliardi per l'anno 1998 e 160 miliardi a decorrere dall'anno 1999 in contributi annuali per 15 anni) sono state ripartite tra le Regioni con il decreto dirigenziale del Ministero dei Trasporti di concerto con il Ministero del Tesoro n. 3636 del 19 novembre 1998.

Le condizioni e le modalità per l'assegnazione e l'erogazione del 50% del contributo straordinario si pongono in una logica di continuità con le disposizioni attuative della precedente legge n. 204/95. Il restante 50% viene, invece, ripartito solo tra le Regioni che conseguono una copertura dei disavanzi inferiore al 30%.

Il contributo statale che invece eccede il 30% dei disavanzi relativi al triennio 1994-1996 può essere utilizzato dalle Regioni interessate per il miglioramento del trasporto pubblico locale (soltanto sei Regioni sono ad oggi in attivo: Emilia Romagna, Marche, Piemonte, Puglia, Umbria e Veneto).

Al netto di tale ultimo contributo (del quale sono state erogate le prime tre rate), diretto a ripianare un deficit pari a 1.622,8 miliardi, i disavanzi residui a carico delle aziende ammontano a circa 3.622 miliardi, cui devono aggiungersi il disavanzo relativo all'esercizio 1997 pari a 1.003 miliardi e i disavanzi non ancora certificati relativi agli esercizi 1998 e 1999.

Tale situazione di crisi ha indotto il legislatore ad intervenire nuovamente con la legge 7.12.1999, n. 472 "Interventi nel settore dei trasporti" che, al fine di contribuire al risanamento e allo sviluppo dei trasporti pubblici locali, prevede un ulteriore contributo

quindicennale di lire 35 miliardi a decorrere dal 1999 con cui lo Stato concorre alla copertura dei disavanzi di esercizio non ripianati relativi all'anno 1997, autorizzando, anche in tal caso, le Regioni più virtuose ad utilizzare per investimenti la quota eccedente il 30% del disavanzo.

Con la legge n. 388/2000 (finanziaria 2001) è stato, infine, previsto un ulteriore contributo straordinario, pari a 1.500 miliardi, per il ripiano del disavanzo di esercizio delle aziende di trasporto pubblico locale per il 1999 e per le regolazioni debitorie dei disavanzi delle ferrovie concesse e in ex gestione commissariale maturati alla data del 31 dicembre 2000.

Come emerge dall'analisi appena effettuata, nonostante il proseguimento dell'azione per il risanamento delle aziende di trasporto pubblico, l'andamento dei disavanzi, pur evidenziando una progressiva diminuzione, continua a far registrare valori elevati.

Le ragioni del disavanzo - che si riassumono nell'alta rigidità dei costi in particolare per il personale, nella limitata crescita degli introiti causata dalla costante diminuzione dei viaggiatori, dagli squilibri dell'offerta in zone a bassa densità abitativa e non ultimo dai fenomeni di congestione del traffico soprattutto nei centri urbani che, riducendo la velocità di esercizio, incrementa l'uso della vettura privata - trovano conferma nell'andamento complessivo dei risultati aziendali delle imprese di trasporto pubblico locale[20].

La riforma del settore, avviata con la legge n.549/95, e il passaggio, in prospettiva, da un mercato protetto al libero mercato sembrano aver indotto la generalità delle

[20] I principali indicatori economici e di produttività sono tratti dal Conto Nazionale Trasporti 1999 del Ministero dei Trasporti e della Navigazione.

aziende ad intraprendere una strategia di razionalizzazione dei servizi e di contenimento dei costi.

Sotto il primo aspetto gli interventi operati su entrambi i fattori della produzione del servizio di trasporto (le risorse umane e le vetture) hanno consentito di mantenere sostanzialmente stabile l'offerta del servizio di trasporto in termini di posti.km e di autobus.km, mentre sul versante finanziario la riduzione dei costi di esercizio, avviata dal 1996, dovrebbe consentire il raggiungimento di un risultato di esercizio prossimo al previsto 0,35% (era del 30,6% nel 1996 e stimato del 31,4% nel 1997)[21].

A fronte della diminuzione dei costi - dei quali peraltro componente più rilevante rimane la spesa per il personale che, pur diminuendo in valore assoluto, continua a rappresentare un elemento piuttosto rigido dei costi di produzione - deve però evidenziarsi una limitata crescita dei ricavi, legata alla flessione della domanda soddisfatta dalle autolinee di interesse regionale (29,1 miliardi di passeggeri.km nel 1990 a fronte di 26 miliardi stimati nel 1998)[22] e al progressivo squilibrio tra domanda e offerta.

In considerazione della prevedibile lievitazione dei costi (in particolare nei consumi di autotrazione per effetto dei notevoli incrementi del costo del gasolio) e alla imminente apertura al mercato sarà in ogni caso necessario proseguire nel processo di riduzione delle spese, procedendo di pari passo alla realizzazione di investimenti soprattutto legati al rinnovo del parco autobus, al fine di migliorare la qualità del servizio offerto alla collettività.

---

[21] I dati più recenti tratti dal sito internet della Federtrasporti, fermi comunque al 1997, evidenziano un rapporto proventi costi del 28,1% nel 1996 e del 28,6% nel 1997.

[22] I dati trattai dal sito internet della Federtrasporti evidenziano tuttavia una leggera ripresa nel triennio 1995-1997.

La necessità di non trascurare tutte le determinanti del successo competitivo rende infatti necessario contemperare la riduzione dei costi con il controllo sulla qualità e la sicurezza dei servizi offerti.

L'opportunità di promuovere una politica dei trasporti volta a migliorare la qualità del servizio offerto alla collettività, oltre ad incrementare l'efficacia (e quindi la redditività) delle singole aziende, sembra inoltre rispondere concretamente alle esigenze di mobilità della popolazione, in considerazione del fatto che lo stato attuale della domanda di trasporto, colta a livello strutturale tramite l'analisi degli spostamenti pendolari per motivi di studio o di lavoro[23], evidenzia non tanto una crescita significativa della domanda quanto una progressiva rinuncia a servirsi del mezzo pubblico.

3.4. Programmi di investimento nel settore dei trasporti pubblici locali

In coerenza con le esigenze appena evidenziate, dai dati di rendiconto emerge un avanzato stato di realizzazione dei programmi già finanziati e, nel complesso, un rapido avvio del nuovo programma di investimenti nel settore del trasporto pubblico locale su gomma, ai sensi della legge n. 194/98.

Con riferimento agli investimenti già attivati, i dati di rendiconto confermano un rapido smaltimento dei residui e il buon utilizzo delle risorse derivanti dai più volte aggiornati programmi di ripartizione dei contributi destinati al finanziamento degli investimenti nel settore del trasporto pubblico locale.

Con riferimento al programma di investimento previsto dalla legge n. 194 del 1998 "Interventi nel settore dei trasporti", l'art. 2, comma 5 ha autorizzato le Regioni a statuto

[23] Cfr. Conto Nazionale Trasporti 1997 – Ministero dei Trasporti e della Navigazione

ordinario a contrarre mutui quindicennali o altre operazioni finanziarie per provvedere alla sostituzione di autobus destinati al trasporto pubblico locale in esercizio da più di 15 anni nonché all'acquisto di altri mezzi pubblici, tra i quali mezzi di trasporto pubblico a trazione elettrica, da utilizzare all'interno di centri storici e delle isole pedonali, e autobus ad alimentazione non convenzionale e a basso impatto ambientale.

Ai mutui contratti ai sensi del citato art. 2, comma 5 lo Stato concorre con un contributo quindicennale di lire 20 miliardi per l'anno 1997, 146 miliardi per l'anno 1998 e 195 miliardi a decorrere dall'anno 1999, ripartiti tra le Regioni con Decreto Interministeriale n. 3158 del 20.10.98 ed erogati (limitatamente alle quote 1998 e 1999) con successivo decreto del 25 ottobre 1999.

A seguito di tali assegnazioni le Regioni hanno assunto mutui per oltre 1.539,5 miliardi, approvando il relativo programma di investimento che, tuttavia, risulta avviato in concreto solo da alcune Regioni (cfr. tabella).

Il completamento di tale programma di investimenti, unito alla dismissione di un pari numero di vetture in servizio da più di 15 anni, consentirà in ogni caso, un considerevole miglioramento dell'indice di obsolescenza di mezzi costituenti il parco vetture a disposizione delle aziende operanti nelle Regioni, la cui età media supera ancora gli 11-12 anni.

TAB 85/REG

RIPARTO FINANZIAMENTI EX ART. 2, COMMA 5 DELLA LEGGE 194/1998

(in miliardi)

REGIONI	%	ASSEGNAZIONI 1998	ASSEGNAZIONI 1999	STANZIAMENTI	esercizio	IMPEGNI	PAGAMENTI
ABRUZZO	3,3	5,5	6,5	52,0	2001	0,0	0,0
BASILICATA	2,9	4,8	5,7	59,3	1999	0,0	0,0
CALABRIA	3,5	5,7	6,7	0,0	1999	0,0	0,0
CAMPANIA	11,1	18,6	21,8	0,0	1999	0,0	0,0
E. ROMAGNA	6,9	11,3	13,4	138,1	1999	0,0	0,0
LAZIO	13,9	23,0	27,0	278,0	1998	0,0	0,0
LIGURIA	5,0	8,3	9,8	100,0	1999	99,0	0,0
LOMBARDIA	15,1	25,0	29,3	134,0	2000	0,0	0,0
MARCHE	3,5	5,8	6,8	84,0	1999	34,0	8,0
MOLISE	1,7	2,8	3,3	28,3	2000	0,0	0,0
PIEMONTE	8,6	14,2	16,7	177,0	2000	0,0	0,0
PUGLIA	6,7	11,0	12,9	113,8	1999	0,0	0,0
TOSCANA	7,7	12,8	15,0	163,0	1999	112,0	0,0
UMBRIA	2,3	3,8	4,4	46,0	1999	4,6	0,0
VENETO	8,0	13,4	15,7	166,0	1999	0,0	0,0
TOTALE GENERALE	100,0	166,0	195,0	1539,5		249,6	8,0

Fonte: dati di rendiconto (anni vari)

3.5. Il trasporto ferroviario

Il settore delle ferrovie in concessione e in gestione commissariale governativa, anch'esso interessato dalla riforma del trasporto pubblico locale, riveste particolare importanza, soprattutto per il trasporto pendolare su ferro.

Con la legge n. 662/96 il legislatore ha espressamente disposto l'affidamento alle Ferrovie dello Stato della ristrutturazione delle ferrovie in gestione commissariale governativa e della gestione per un periodo massimo di tre anni[24], mentre i servizi ferroviari in concessione sono stati direttamente inclusi nella delega prevista dall'art. 4 della legge n. 59/97.

Il d.lgs di attuazione n.422/97 e successive modifiche ha quindi delegato alle Regioni le funzioni e i compiti di programmazione ed amministrazione di tali gestioni a decorrere, per i primi, entro i termini di scadenza dei piani di ristrutturazione (comunque entro il 1 gennaio 2000) e, per i secondi, a partire dal 1 gennaio 1998 (e comunque entro il 1 gennaio 2000).

Le Regioni subentrano allo Stato quali concedenti sulla base di accordi di programma diretti a definire, in particolare, il trasferimento dei beni e delle infrastrutture alle Regioni, il finanziamento diretto al risanamento tecnico economico di cui all'art. 86 del DPR n. 616/77 per le ferrovie in concessione e l'entità delle risorse finanziarie da destinare alle Regioni al fine di garantire, al netto dei contributi già riconosciuti da Regioni ed enti locali, l'attuale livello dei servizi erogati dalle aziende in regime di gestione commissariale governativa.

[24] La legge ha a tal fine previsto la predisposizione e attuazione di un piano di ristrutturazione delle aziende stesse che mira a configurarle come vettori operanti nell'ambito del trasporto pubblico locale con pareggio di bilancio sulla base di entrate provenienti da tariffe e da contribuzioni pubbliche (connesse ai soli servizi di TPL).

Ai sensi dell'art. 9 del citato d.lgs n. 422/97, con decorrenza 1 giugno 1999 sono inoltre delegati alle Regioni le funzioni e i compiti di programmazione e amministrazione inerenti ai servizi ferroviari in concessione alle Ferrovie dello Stato di interesse regionale e locale.

Nel corso dell'esercizio 2000 sono stati siglati tutti gli accordi di programma e, con due D.P.R. del 16 dicembre 2000, si è provveduto ad individuare e trasferire alle Regioni le risorse per l'esercizio delle funzioni e i compiti conferiti ai sensi degli art.8 e 12 del d.lgs. n. 422/97 (ferrovie in concessione a soggetti diversi dalle Ferrovie dello Stato e ferrovie in gestione commissariale governativa) e degli art. 9 e 12 del d.lgs n. medesimo (ferrovie in concessione alle Ferrovie dello Stato).

Proprio in vista di tale definitivo trasferimento la già citata legge finanziaria per il 2001 ha stanziato 1.500 miliardi per far fronte, oltre ai disavanzi delle aziende di trasporto relative al 1999, alle regolazioni debitorie dei disavanzi delle ferrovie concesse e in gestione governativa maturati alla data del 31 dicembre 2001.

I dati forniti dal Ministero dei trasporti fanno registrare infatti, al netto dei mutui contratti ai sensi della legge n.194/98 e della più recente 472/99, ancora 812,2 miliardi di disavanzi da ripianare evidenziando valori sempre piuttosto elevati nonostante il proseguimento dell'azione per il risanamento delle aziende di trasporto pubblico e il cospicuo ammontare delle sovvenzioni di esercizio erogate dallo Stato (cresciute nell'esercizio 2000 di oltre il 58%).

Per assicurare poi la alla copertura dei disavanzi maturati a decorrere dal conferimento delle funzioni, al netto degli interventi di uguale misura già disposti dal

legislatore, l'art. 8, comma 6 del d.lgs n. 422/97 rinvia a successivi provvedimenti legislativi.

TAB 85 bis/REG

DISAVANZI DI ESERCIZIO DELLE AZIENDE IN GESTIONE GOVERNATIVA E IN CONCESSIONE DAL 1994 AL 2000 L 31.12.2000

	AZIENDE	DISAVANZI 94-2000 AL NETTO SOVV.NE	RESIDUI DISAVANZI AL 31.12.93 AL NETTO L.204/95	TOTALE DISAVANZI AL 31.12.2000	MUTUO LEGGE 194/98	MUTUO LEGGE 472/99	RIP.48 MLD PER GESTIONI GOVERNATIVE	VARIAZIONI RESIDUI-POSTE RETTIFICATIVE CONTRIB. REGIONALI	RESIDUO DISAVANZO AL 31.12.2000 DA RIPIANARE
	REGIONE PIEMONTE								
1	CANAVESANA	18.617.375.882	755.969.040	19.373.344.922	22.649.062.782	3.448.541.445			13.620.336.686
2	TORINO CERES	20.344.595.991		20.344.595.991					
3	DOMODOSSOLA CONF. SVIZZERO	-612.000.000		-612.000.000					-612.000.000
	TOTALI PER ANNO REGIONALI	38.349.971.873	755.969.040	39.105.940.913	22.649.062.782	3.448.541.445	0	0	13.008.336.686
	REGIONE LOMBARDIA								0
4	NORD MILANO-BRESCIA EDOLO	336.438.091.805	7.723.198.887	344.161.290.692	235.984.753.178	40.333.215.907			67.843.321.607
	TOTALI PER ANNO REGIONALI	336.438.091.805	7.723.198.887	344.161.290.692	235.984.753.178	40.333.215.907	0	0	67.843.321.607
	REGIONE LIGURIA								0
5	GENOVA CASELLA	5.686.081.199	-63.079.099	5.623.002.100	2.663.801.333	790.833.442	159.165.552	21.649.961	1.987.551.812
6	FUNIVIA SAVONA S.GIUSEPPE	27.410.211.384	269.778.642	27.679.990.026	20.291.311.971	3.731.060.420			3.657.617.635
	TOTALI PER ANNO REGIONALI	33.096.292.583	206.699.543	33.302.992.126	22.955.113.304	4.521.893.862	159.165.552	21.649.961	5.645.169.447
	REGIONE VENETO								0
7	FERROVIE VENETE	16.204.519.395	116.724.949	16.321.244.344	8.053.871.703	1.951.176.208	461.959.694	85.596.364	5.768.640.375
	TOTALI PER ANNO REGIONALI	16.204.519.395	116.724.949	16.321.244.344	8.053.871.703	1.951.176.208	461.959.694	85.596.364	5.768.640.375
	REGIONE EMILIA ROMAGNA								0
8	PADANE	12.356.105.164	3.946.573.658	16.302.678.822	12.033.956.780	2.139.304.074	145.734.742	163.846.303	1.819.836.923
9	BOLOGNA PORTOMAGGIORE	4.457.053.055	-244.881.673	4.212.171.382	1.820.487.343	159.064.891	167.829.710	-30.954.523	2.095.743.961
10	FERROVIA SUZZARA FERRARA	14.792.226.304	53.820.613	14.846.046.917	7.698.400.727	2.261.135.119	337.639.924	212.702.030	4.336.169.117
11	MODENA SASSUOLO	4.687.097.055	112.712.849	4.799.809.904	3.826.373.900	614.054.418			359.381.586
12	CASALECCHIO VIGNOLA	-201.727.000	103.699.493	-98.027.507	84.843.719	0			-182.871.226
13	FERROVIE REGGIANE	7.973.449.513	141.196.199	8.114.645.712	6.985.433.986	898.470.731			230.740.995
	TOTALI PER ANNO REGIONALI	44.064.204.091	4.113.121.139	48.177.325.230	32.449.496.455	6.072.029.233	651.204.376	345.593.810	8.659.001.356
	REGIONE TOSCANA								0
14	LA FERROVIARIA ITALIANA	12.223.073.968	0	12.223.073.968	4.999.660.601	527.907.413			6.695.505.954
	TOTALI PER ANNO REGIONALI	12.223.073.968	0	12.223.073.968	4.999.660.601	527.907.413	0	0	6.695.505.954
	REGIONE UMBRIA								0
15	CENTRALE UMBRA	28.898.103.181	399.087.854	29.297.191.035	15.713.601.950	3.297.806.910	733.945.934	386.815.571	9.165.020.670
	TOTALI PER ANNO REGIONALI	28.898.103.181	399.087.854	29.297.191.035	15.713.601.950	3.297.806.910	733.945.934	386.815.571	9.165.020.670
	REGIONE LAZIO								0
16	ROMA LIDO	195.736.561.635		195.736.561.635					
17	ROMA VITERBO	96.564.032.846	12.397.396.547	108.961.429.393	236.351.620.990	50.554.990.334			93.908.245.767
18	ROMA PANTANO	76.116.866.063		76.116.866.063					
	TOTALI PER ANNO REGIONALI	368.417.460.544	12.397.396.547	380.814.857.091	236.351.620.990	50.554.990.334	0	0	93.908.245.767
	REGIONE ABRUZZO								0
19	ADRIATICO SANGRITANA	38.861.868.217	238.157.298	39.100.025.515	8.889.749.062	9.971.607.850	1.675.455.342	-2.358.740.430	20.921.953.691
20	PENNE PESCARA	11.103.734.947	2.175.046.905	13.278.781.852	6.889.295.241	760.880.178	321.778.508	1.288.675.443	4.018.152.482
	TOTALI PER ANNO REGIONALI	49.965.603.164	2.413.204.203	52.378.807.367	15.779.044.303	10.732.488.028	1.997.233.850	-1.070.064.987	24.940.106.173
	REGIONE CAMPANIA								0
21	ALIFANA BENEVENTO-NAPOLI	53.440.233.428	1.273.519.829	54.713.753.257	30.225.444.280	6.636.191.194	1.390.636.057	-903.841.274	17.365.323.000
22	CIRCUMVESUVIANA	333.816.480.532	71.144.974.415	404.961.454.947	188.221.138.300	55.849.483.464	11.602.973.441	4.397.771.136	144.890.088.606
23	CUMANA	20.122.391.515	439.866.175	20.562.257.690	15.237.800.895	1.945.460.097			3.378.996.698
24	CIRCUMFLEGREA	15.990.973.692	284.223.869	16.275.197.561	12.634.365.189	1.435.590.699			2.205.241.673
	TOTALI PER ANNO REGIONALI	423.370.079.167	73.142.584.288	496.512.663.455	246.318.748.664	65.866.725.454	12.993.609.498	3.493.929.862	167.839.649.977
	REGIONE CALABRIA								0
25	FERROVIE della CALABRIA	217.857.380.598	20.451.100.727	238.308.481.325	114.632.696.900	44.138.904.632	5.905.278.034	-109.518.307	73.741.120.066
	TOTALI PER ANNO REGIONALI	217.857.380.598	20.451.100.727	238.308.481.325	114.632.696.900	44.138.904.632	5.905.278.034	-109.518.307	73.741.120.066
	REGIONE PUGLIA								0
26	APPULO LUCANE	156.470.704.757	2.214.524.678	158.685.229.435	90.201.875.750	22.507.088.499	3.272.079.845	1.844.664.194	40.859.521.147
27	FERROVIE DEL SUD EST	591.908.485.319	6.768.659.508	598.677.144.827	277.062.110.500	93.110.434.095	16.544.014.808	5.370.112.417	206.590.473.007
28	FERROVIE DEL GARGANO	10.253.358.152	75.846.474	10.329.204.626	3.792.638.598	1.443.719.774			5.092.846.254
29	BARI BARLETTA	26.919.335.630	695.190.059	27.614.525.679	14.273.273.805	2.920.534.321			10.420.717.553
	TOTALI PER ANNO REGIONALI	785.551.883.848	9.754.220.719	795.306.104.567	385.329.898.653	119.981.776.689	19.816.094.653	7.214.776.611	262.963.557.961
	REGIONE SICILIA								0
30	CIRCUMETNEA	74.233.008.496	1.148.990.894	75.381.999.390	48.287.534.390	10.201.895.826	1.172.266.580	1.081.830.000	14.638.472.594
	TOTALI PER ANNO REGIONALI	74.233.008.496	1.148.990.894	75.381.999.390	48.287.534.390	10.201.895.826	1.172.266.580	1.081.830.000	14.638.472.594
	REGIONE SARDEGNA								0
31	FERROVIE DELLA SARDEGNA	144.860.407.783	1.974.272.174	146.834.679.957	77.110.430.000	18.694.378.251	3.328.269.641	6.140.420.726	41.561.181.339
32	MERIDIONALI SARDE	45.019.795.887	135.045.650	45.154.841.537	19.469.100.760	9.051.682.566	1.271.366.448	-513.272.983	15.875.964.746
	TOTALI PER ANNO REGIONALI	189.880.103.670	2.109.317.824	191.989.521.494	96.579.530.760	27.746.060.817	4.599.636.089	5.627.147.743	57.437.146.085
	TOTALI PER ANNO	2.618.549.876.383	134.731.616.614	2.753.281.492.997	1.486.084.634.633	389.375.412.758	48.490.594.260	17.077.756.628	812.253.294.718

FONTE: Ministero dei trasporti

GESTIONI	605.635.213.536
CONCESSE	202.960.463.547

considerando il recupero Domodossola £ 612.000.000 e Casalecchio Vignola £182.871.226

4. Agricoltura

4.1. Il quadro generale

L'anno 1999 è stato interessato da importanti novità nel settore dell'agricoltura. Tappa fondamentale è stata l'approvazione della riforma della PAC, del resto preparata sin dal 1997 con Agenda 2000 all'interno del processo di revisione degli interventi a favore del settore primario.

Viene ridefinito il ruolo assegnato all'agricoltura nel contesto di una multifunzionalità riguardata quale presupposto di competitività europea, mentre un nuovo accento è posto sulla valorizzazione della qualità e salubrità dei prodotti agricoli e su un più deciso consolidamento della sostenibilità ambientale della produzione primaria unitamente a semplificazione gestionale e amministrativa.

Nel 1999 sono state altresì definite le indicazioni finanziarie per il periodo di programmazione 2000-2006 dei fondi strutturali e nel corso dell'anno sono stati poi varati i principali regolamenti nei quali si sostanzia la riforma del settore.

Sul piano interno della politica nazionale, il 1999 è stato un anno di intensa attività legislativa nel quadro dei provvedimenti attuativi della legge 59 del 1997 [Bassanini uno] e della legislazione di recepimento regionale[25].

Sui principali interventi si è gia riferito lo scorso anno. Resta da dire di alcuni provvedimenti di sicuro rilievo per il versante regionale che hanno modificato l'assetto organizzativo di settori amministrativi in agricoltura.

[25] Per tali aspetti si è diffusamente riferito lo scorso anno con la *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni a statuto ordinario* – anno 1998 e stime 1999, Parte III, parag. 1.

In primo luogo, l'istituzione della Agenzia per le erogazioni in agricoltura [AGEA] in sostituzione dell'AIMA. Aspetto di indubbio interesse è rappresentato dal trasferimento della funzione di organismo pagatore agli organismi regionali.

Da ricordare inoltre la ridefinizione delle competenze del Ministero delle politiche agricole e forestali [MIPAF] a seguito del d. lgs. 300/'99, con la perdita di quelle relative all'agro-industria, passate al Ministero dell'industria, commercio e artigianato e con spostamento al Ministero dell'ambiente di parte dei compiti in materia forestale.

Novità più rilevante del 1999 è stata la tanto attesa approvazione della legge pluriennale per il settore agricolo [l. 499/'99], che colma il vuoto che segue la scadenza della precedente legge 752 dell'86 [1986-1990] prorogata dalla 201 del 1990. Il principale strumento di programmazione agricola viene identificato nel Documento programmatico agricolo, agro-alimentare e forestale, nelle cui linee strategiche e operative confluiscono le indicazioni dei documenti programmatici di tutti i soggetti coinvolti. In particolare il DPA è costituito dai "programmi agricoli regionali" [art 2, comma 7, lett. a, legge 499/'99] e dai programmi regionali di formazione professionale per il settore primario [art 2, comma 7, lett. b, legge 499/'99].

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

Nella ricostruzione del quadro finanziario delle risorse assegnate alle Regioni per il settore primario va innanzitutto ricordato come proprio nell'anno 1999 abbia trovato esecuzione il d.lgs. 30 aprile 1998 n. 173. Tale provvedimento - nel dare esecuzione alla delega recata all'art. 55, comma 14, della finanziaria 1997 per il contenimento dei costi

di produzione e il rafforzamento strutturale delle imprese - ha previsto, a partire dal '99, lo stanziamento di 550 miliardi da utilizzare nell'arco temporale 1999-2002 e da allocare in apposito "fondo per lo sviluppo in agricoltura", appositamente istituito con l'art.25 della legge 144 del 1999. E' poi la legge 499/1999 [art. 2 comma 3] a destinare al fondo i primi 250 miliardi per l'esercizio 1999, mentre la 488/'99 [finanziaria 2000] ha rifinanziato detto fondo, nella misura di 100 miliardi annui per il triennio 2000-2002 [iscritti in tabella B]. Ulteriori finanziamenti sono previsti dal medesimo d. lgs. 173 agli articoli 13, 1° comma e 10, 4° comma[26].

Altro canale di finanziamento, a favore della finanza regionale con effetto sull'anno 1999, trova titolo nella legge 2 dicembre 1998 n. 423 che autorizza, ad integrazione dello stanziamento di cui all'art. 3, comma 8 della legge 549/1995, l'ulteriore spesa di 391 miliardi[27]. Al riparto di tale assegnazione ha provveduto il CIPE con la delibera 9 febbraio 1999 n. 9, destinando alle Regioni: i) 90 miliardi per la realizzazione di programmi interregionali (vedi tabella di cui al punto A1); ii) 96,5 miliardi per azioni comuni con le Regioni per il miglioramento genetico, sia del bestiame che vegetale; iii) 87,95 miliardi per la copertura finanziaria delle rate dei mutui di miglioramento fondiario contratte dalle Regioni ex articolo 18, legge 984/1977, scadenti nel 1998.

---

[26] L'art.13 comma 1 del d.lgs.173/1998 prevede un programma di aiuti finanziari per lo sviluppo delle imprese di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli la cui attuazione è stata possibile grazie al D. M. Politiche Agricole 21 marzo 2000. Il finanziamento di 60 mld. (più un cofinanziamento CE ex regolamento 951/1997) è assegnato alle Regioni che propongono programmi operativi conformi al regime di aiuti ritenuti ammissibili da un programma di interventi mirati redatto dal Ministero.

Infine l'art. 10 comma 4 del d.lgs 173/1998 ha trovato copertura finanziaria tramite specifica previsione al punto (d) della Delibera CIPE n. 9 del 19 febbraio 1999 che finanzia, con una contribuzione di 5 mld,. i programmi operativi regionali intesi alla tutela della biodiversità.

[27] Ad integrare tale stanziamento per l'anno 1997 ha provveduto l'art. 14 della legge 23.5.1997 n. 135, autorizzando la spesa di 517 miliardi mediante utilizzazione dell'accantonamento in Tab. B, finanziaria 1997. Alla legge 578/'96 va riferita l'autorizzazione di spesa di pari ammontare per il '96.

Per quanto riguarda i programmi interregionali l'importo di 90 miliardi è stato ripartito nel modo seguente:

Agricoltura e qualità	12
Assistenza tecnica e settore zootecnico	28
Comunicazione ed educazione alimentare	10
Ristrutturazione del sistema delle statistiche agricole nazionali e regionali	10
Prove varietali	2
Supporti per il settore floricolo	2
Assistenza tecnica ed attività di studi e ricerche	1
Promozione commerciale	10
Sistema di interscambio tra i sistemi informativi	10
Attività per lo sviluppo dell'agricoltura biologica	5
TOTALE	90

Se si considera che gli aiuti previsti dal d.lgs. 173/1998 hanno trovato reale attuazione solo grazie all'art.2 comma 3 della legge 499/1999 e alla finanziaria 2000 che hanno finanziato, per un totale di 550 miliardi, il "fondo per lo sviluppo in Agricoltura" di cui all'art.25 della legge 144/1999, si deve ritenere che le risorse utilizzate dalle Regioni nel 1998 che non siano riconducibili a tributi propri o a fondi comunitari, siano ancora rinvenibili nello stanziamento di 1.130 miliardi di cui all'art. 3 comma 8 della legge 549/1995 e nella legge di spesa 2.12.1998 n. 423 che, integrando con 391 miliardi il finanziamento fisso di cui alla citata legge 549, ne ha destinato la massima parte alle Regioni, secondo i vincoli di destinazione e di importo elencati nella citata delibera CIPE n. 9/99.

Il provvedimento di rilievo varato nel 1999 è la legge 23 dicembre 1999 n. 499, provvedimento pluriennale per il settore agricolo che definisce le norme di programmazione fino all'anno 2002 [v. paragrafo precedente] e reca i seguenti finanziamenti, fra i quali figurano come già detto anche 540,7 miliardi a favore delle Regioni per i compiti trasferiti in materia di agricoltura.

(miliardi di lire)

	1999	2000	2001	2002
Stanziamenti totali	749,3	889,8	891,8	351,1
- per lo svolgimento compiti trasferiti alle Regioni	-	540,7	540,7	-
- Regimi di aiuto di cui al D.lg. n.173/98	250,0	-	-	-
- azioni ministeriali	250,0	250,0	250,0	250,0
- iniziative di cui all'art. 1 comma legge n.423/98	249,3	-	-	-
- altri interventi indicati dalla legge	-	99,1	101,1	101,1

La legge 499/99, oltre a consentire il finanziamento dei primi 250 mld. di cui al d.lgs. 173/1998, ha anche previsto l'assegnazione di 249,3 mld. da destinare al completamento delle iniziative di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 423/98. La relativa delibera CIPE 4 agosto 2000 ha impresso a tale importo le seguenti destinazioni: i) lire 49,6 miliardi alla realizzazione di programmi interregionali o delle azioni comuni, riguardanti gli insiemi delle Regioni o delle province autonome, da attuare in forma cofinanziata; ii) lire 40 miliardi per la parziale copertura delle rate e dei mutui di

miglioramento fondiario contratti dalle Regioni ex art. 18 legge 984/1977, in scadenza nel 1999; iii) lire 159,7 miliardi alle Regioni, per le attività svolte dalle associazioni provinciali degli allevatori fino al 31.12.1999.

A parte questi finanziamenti mirati a dare copertura o a completare gli intereventi a favore di iniziative pregresse, la legge 499/1999 destina risorse limitate per la politica agricola, atteso che le fonti finanziarie dovrebbero pervenire, a livello regionale, attraverso il federalismo fiscale.

Tuttavia, l'articolo 3 ha stanziato, per il 2000 e il 2001, 540,7 mld. annui, da devolvere alle Regioni per lo svolgimento delle funzioni amministrative loro conferite dalla legge 59/1997, nonché dall'apposito decreto legislativo 143/1997 che, come già detto, non aveva trovato applicazione per la mancata emanazione dell'apposito DPCM che doveva costituire il veicolo giuridico per il trasferimento di ogni tipo di risorse.

Va precisato a riguardo che i 540,7 rappresentano solo una parte dei 638 miliardi previsti a compensazione del trasferimento delle funzioni in agricoltura il cui slittamento nella ripartizione è stato determinato dalla complessa questione delle competenze in materia di polizia forestale.

Con riferimento a tali spettanze, le Regioni hanno tuttavia provveduto a iscrivere nei loro bilanci risorse in accertamento, ad evitare l'assoluta impossibilità di operare in materia ormai trasferita alla loro competenza. A sbloccare la situazione è valsa la disposizione dell'art. 52, comma 10,della finanziaria 2001 che ha inteso dare attuazione all'art.3 della legge 499, disponendo che il 70% dei 540,7 miliardi stanziati per il 2000 sia assegnato alle Regioni con decreto del Ministro del tesoro affinché le stesse possano far fronte agli oneri per attività e servizi svolti e in corso di svolgimento, per i quali non

era stato possibile erogare risorse. In altri termini, la copertura finanziaria per le nuove funzioni amministrative attribuite è arrivata solo con la finanziaria 2001, a distanza di diversi anni 3 anni dalla disposta devoluzione [d. lgs. 143/'97].

4.3. I finanziamenti comunitari in agricoltura

Importante per i bilanci regionali è la possibilità di finanziamenti comunitari nell'ambito dei fondi strutturali.

Negli ultimi anni si è registrato il passaggio dalla fase di programmazione 1994 - 1999 a quella 2000 – 2006, che recepisce gli indirizzi definiti "Agenda 2000".

Il 1999 è stato caratterizzato da un'intensa attività di tutti i soggetti coinvolti nella gestione degli interventi cofinanziati dai fondi strutturali. Infatti, sia le Amministrazioni centrali che quelle regionali hanno dovuto affrontare il passaggio dalla prima fase di programmazione, per la quale è stato necessario realizzare tutti gli impegni entro il 31 dicembre 1999, a quella relativa al periodo 2000 – 2006, per la quale si è dovuto provvedere alla stesura dei nuovi programmi.

Nel periodo 1994 – 1999, la programmazione delle Regioni italiane ricadenti nell'obiettivo 1, ovvero aventi diritto ad un contributo comunitario pari all'80% degli investimenti (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia), ha previsto un quadro comunitario di sostegno organizzato in otto assi prioritari di intervento, al cui interno sono stati previsti quelli agricoli, finanziati nell'ambito del FEOGA. Orbene, i programmi operativi avviati in agricoltura da parte di queste Regioni hanno registrato per pagamenti un livello non soddisfacente di attuazione finanziaria dei fondi FEOGA, nel senso che, a fronte di un costo totale (in milioni di EURO) di 4.441,7,

sono stati assunti impegni per 4.340,3 milioni e pagamenti per 2.367,4 milioni con una capacità d'impegno del 97,7% e una capacità di spesa del 53,3% (situazione al 31.12.1999).

In seno ad "Agenda 2000", che ha ridisegnato gli obiettivi di politica comunitaria, sono stati ripensati gli stessi principi da porre a base dell'intervento pubblico in agricoltura, criticandone la crescente insostenibilità finanziaria e l'incompatibilità ambientale. "Agenda 2000" ha riconosciuto l'importanza crescente della politica di sviluppo rurale, il cui rilancio deve passare attraverso il riequilibrio tra spesa strutturale e spesa agricola, nonché attraverso l'unificazione in un unico quadro giuridico delle misure di sviluppo rurale.

In attuazione di questi principi sono stati emanati dal Consiglio d'Europa i seguenti Regolamenti sui Fondi strutturali, per il periodo 2000 – 2006:

- Reg. (CE) n. 1260/99 recante disposizioni generali sui fondi strutturali;
- Reg. (CE) n. 1783/99 relativo al Fondo Europeo di sviluppo regionale;
- Reg. (CE) n.1784/99 relativo al Fondo sociale europeo;
- Reg. (CE) n.1263/99 relativo allo strumento finanziario di orientamento della pesca;
- Reg. (CE) n.1257/99 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEOGA.

La Commissione europea ha pure emanato due Regolamenti recanti norme applicative, anch'esse nel campo dello sviluppo rurale [Reg. CE n.1750/99 e Reg. CE n.2603/1999].

In base alle decisioni prese a Berlino nel corso del Consiglio d'Europa del marzo 1999, il massimale per la spesa agricola è stato fissato in 40,6 miliardi di EURO annui per sette anni, pari al 42% dello intero bilancio comunitario.

4.4. Profili gestionali della politica agricola regionale

La gestione finanziaria delle politiche agricole regionali è qui esaminata tramite i dati riscontrati nei rendiconti delle Regioni a statuto ordinario e sulla base degli indicatori finanziari costruiti con riferimento al periodo 1995-1999 ed esposti nella seguente tabella.

TAB 86/REG

SETTORE AGRICOLTURA
ANNI 1995 - 1999

(in miliardi)

RESIDUI INIZIALI

REGIONI	1995		1996		1997		1998		1999	
	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	211	4,90	288	9,39	451	11,94	322	9,10	343	9,39
LOMBARDIA	339	7,88	245	7,99	345	9,13	394	11,14	392	10,73
VENETO	165	3,83	136	4,44	171	4,53	165	4,66	171	4,68
LIGURIA	37	0,86	43	1,40	34	0,90	53	1,50	102	2,79
E. ROMAGNA	188	4,37	232	7,57	225	5,96	245	6,93	289	7,91
TOSCANA	152	3,53	107	3,49	185	4,90	172	4,86	177	4,85
UMBRIA	79	1,84	43	1,40	58	1,54	81	2,29	97	2,66
MARCHE	27	0,63	33	1,08	102	2,70	102	2,88	156	4,27
LAZIO	281	6,53	159	5,19	92	2,44	87	2,46	100	2,74
ABRUZZO	283	6,58	212	6,91	312	8,26	204	5,77	89	2,44
MOLISE	118	2,74	73	2,38	108	2,86	56	1,58	63	1,73
CAMPANIA	210	4,88	137	4,47	169	4,47	137	3,87	137	3,75
PUGLIA	1.892	43,96	994	32,42	1.070	28,32	967	27,34	866	23,71
BASILICATA	184	4,28	263	8,58	217	5,74	260	7,35	411	11,25
CALABRIA	138	3,21	101	3,29	239	6,33	292	8,26	259	7,09
TOTALE (Y)	4.304	100,00	3.066	100,00	3.778	100,00	3.537	100,00	3.652	100,00
STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA										
PIEMONTE	902	16,21	843	13,18	786	13,23	882	14,92	650	11,76
LOMBARDIA	496	8,91	701	10,96	766	12,89	736	12,45	604	10,93
VENETO	302	5,43	307	4,80	242	4,07	264	4,47	278	5,03
LIGURIA	80	1,44	73	1,14	78	1,31	94	1,59	102	1,85
E. ROMAGNA	601	10,80	622	9,72	643	10,82	682	11,54	599	10,84
TOSCANA	436	7,83	528	8,26	351	5,91	397	6,72	403	7,29
UMBRIA	178	3,20	230	3,60	245	4,12	287	4,85	327	5,92
MARCHE	201	3,61	191	2,99	214	3,60	214	3,62	231	4,18
LAZIO	250	4,49	231	3,61	314	5,29	340	5,75	328	5,93
ABRUZZO	249	4,47	325	5,08	233	3,92	268	4,53	394	7,13
MOLISE	106	1,90	118	1,84	69	1,16	80	1,35	63	1,14
CAMPANIA	401	7,21	628	9,82	347	5,84	385	6,51	411	7,44
PUGLIA	597	10,73	546	8,54	602	10,13	276	4,67	262	4,74
BASILICATA	311	5,59	413	6,46	452	7,61	452	7,65	303	5,48
CALABRIA	455	8,18	640	10,01	599	10,08	555	9,39	572	10,35
TOTALE (Y)	5.565	100,00	6.396	100,00	5.941	100,00	5.912	100,00	5.827	100,00
IMPEGNI										
PIEMONTE	452	14,69	465	13,18	351	10,79	396	10,76	352	9,51
LOMBARDIA	368	11,96	412	11,68	492	15,12	417	11,33	350	9,45
VENETO	234	7,61	278	7,88	217	6,67	230	6,25	221	5,97
LIGURIA	55	1,79	53	1,50	56	1,72	85	2,31	83	2,24
E. ROMAGNA	395	12,84	341	9,67	295	9,07	447	12,15	420	11,35
TOSCANA	271	8,81	407	11,54	246	7,56	351	9,54	388	10,48
UMBRIA	56	1,82	97	2,75	99	3,04	111	3,02	234	6,32
MARCHE	103	3,35	113	3,20	172	5,29	172	4,67	152	4,11
LAZIO	172	5,59	138	3,91	174	5,35	194	5,27	212	5,73
ABRUZZO	95	3,09	121	3,43	125	3,84	102	2,77	152	4,11
MOLISE	69	2,24	113	3,20	64	1,97	76	2,07	59	1,59
CAMPANIA	195	6,34	219	6,21	165	5,07	247	6,71	225	6,08
PUGLIA	204	6,63	235	6,66	192	5,90	151	4,10	166	4,48
BASILICATA	245	7,96	186	5,27	271	8,33	389	10,57	270	7,29
CALABRIA	162	5,27	349	9,90	335	10,30	312	8,48	418	11,29
TOTALE (Y)	3.076	100,00	3.527	100,00	3.254	100,00	3.680	100,00	3.702	100,00
PAGAMENTI DI CASSA										
PIEMONTE	265	9,80	286	10,14	305	11,30	283	9,83	273	9,20
LOMBARDIA	258	9,54	285	10,10	319	11,82	358	12,44	366	12,34
VENETO	233	8,62	214	7,59	232	8,60	214	7,44	206	6,94
LIGURIA	39	1,44	55	1,95	27	1,00	34	1,18	93	3,13
E. ROMAGNA	303	11,21	286	10,14	235	8,71	350	12,16	328	11,05
TOSCANA	297	10,99	316	11,20	243	9,00	339	11,78	370	12,47
UMBRIA	76	2,81	69	2,45	70	2,59	83	2,88	97	3,27
MARCHE	55	2,03	59	2,09	75	2,78	75	2,61	111	3,74
LAZIO	208	7,70	138	4,89	124	4,59	128	4,45	146	4,92
ABRUZZO	130	4,81	106	3,76	49	1,82	127	4,41	122	4,11
MOLISE	63	2,33	48	1,70	64	2,37	39	1,36	35	1,18
CAMPANIA	190	7,03	162	5,74	181	6,71	84	2,92	48	1,62
PUGLIA	268	9,91	407	14,43	294	10,89	254	8,83	283	9,54
BASILICATA	144	5,33	207	7,34	213	7,89	231	8,03	232	7,82
CALABRIA	174	6,44	183	6,49	268	9,93	279	9,69	257	8,66
TOTALE (Y)	2.703	100,00	2.821	100,00	2.699	100,00	2.878	100,00	2.967	100,00

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

La spesa agricola regionale complessivamente stanziata nell'anno 1999 è pari a 5.575 miliardi, mentre a 3.709 miliardi ascendono gli impegni e i pagamenti complessivi di cassa espongono un ammontare di 2.981 miliardi pari al 32,3% della massa spendibile [competenza + residui].

Nell'ambito della macro-area delle attività produttive, l'agricoltura riveste il maggior peso percentuale quanto a stanziamenti, impegni e pagamenti seppure in lieve flessione nel '99.

Il raffronto interregionale tra i dati finanziari consente di calcolare, in termini percentuali, il ruolo assegnato da ciascuna Regione al settore agricolo nel quadro delle politiche perseguite. Se per un verso gli stanziamenti misurano la rilevanza del settore all'interno della programmazione complessiva, d'altro canto impegni e pagamenti consentono un confronto – seppure approssimato - tra obiettivi e risultati.

I dati della tabella mostrano come Piemonte, Lombardia e Emilia Romagna siano le Regioni le cui allocazioni di bilancio rivestono maggior peso percentuale sul totale degli stanziamenti per l'agricoltura [11,3%, 10,5%, 10,5%], che mantengono tale percentuale nelle fasi dell'impegno e del pagamento complessivo, cioè in termini di realizzazioni.

Quanto alle erogazioni di cassa, si osserva che - pur nel totale complessivo comprensivo dei residui - nel 1999, al pari degli anni precedenti, sono risultate inferiori agli impegni, confermando una tendenza riscontrabile in generale per quasi tutte le Regioni.

Tra le Regioni del Sud, la Calabria espone, nel 1999, pagamenti di cassa pari al 30,9 % della massa spendibile, inferiore al dato medio nazionale per circa un punto

percentuale. Altrettanto vale per la Puglia con pagamenti complessivi pari al 25,1% della massa spendibile nella cui composizione grande parte hanno i residui passivi.

La successiva tabella [TAB 87/REG] espone, sempre per il quinquennio 1995-1999, gli indicatori finanziari relativi alla capacità di spesa, alla velocità di cassa e alla capacità d'impegno.

La capacità di spesa media, a livello nazionale, nella politica pubblica di settore è cresciuta, rispetto al 1997, superando sia nel 1998 che nel 1999 la media dell'intero quinquennio.

Nel 1998 i pagamenti effettuati, a fronte della massa spendibile dei residui e degli stanziamenti, si sono attestati sul 30,5%, per salire tuttavia nel 1999 [32,3%]. L'incremento tendenziale della capacità di spesa è messo in chiaro nel confronto con il 1997 [27,8%], ove emerge come il miglioramento sia influenzato dagli esiti positivi di Veneto, Toscana e Emilia Romagna che nel 1998 registravano, rispettivamente, valori pari al 49,9%, al 59,6%, al 37,8% e sia addirittura superiore nel '99 per la Toscana. Le Regioni del Sud espongono in tutti gli anni considerati risultati sotto media quanto a capacità di spesa e velocità di cassa. Il Centro, grazie all'influenza decisiva della Toscana, è l'area geografica con più favorevole risultato di capacità di spesa in tutto il periodo.

Per quanto concerne in particolare la velocità di cassa va precisato che essa esprime la capacità di tradurre in pagamenti tanto gli impegni degli esercizi in corso, quanto quelli afferenti ai residui passivi delle gestioni pregresse. Essa si attesta su valori percentuali che superano di poco, nel 1998 [39,9%], i valori del 1997 [38,4%], mentre

nel 1999 flettono [40,3%]. Anche in questo caso la media quinquennale del Nord e soprattutto del Centro è migliore di quella del Sud.

Risulta migliore nel '99 il dato relativo alla capacità di impegno, che riflette l'attitudine a realizzare il programma di spesa, traducendo in obbligazioni giuridiche effettivamente concluse le previsioni di bilancio. Tale indicatore misura il grado di *performance* nell'avvio degli interventi settoriali. Nel 1999, in particolare, il valore medio nazionale è stato del 67%, più favorevole rispetto al 62,2% dell'anno precedente. Nella graduatoria di positivo risultato, per il '99 e '98, ai primi posti si dispongono: Molise [93,6% e 95,0%], la Basilicata [89,1% e 86,1%], la Toscana [96,3% e 88,4%] e le Marche [80,4% e 65,8%].

TAB 87/REG

REGIONI
SETTORE AGRICOLTURA
INDICATORI FINANZIARI
ANNI 1995 - 1999

(in percentuale)

REGIONI	CAPACITA' DI SPESA P / Ms						VELOCITA' DI CASSA P / (Rpi + 1)*100						CAPACITA' D'IMPEGNO I / Sco					
	1995	1996	1997	1998	1999	MEDIA 95/99	1995	1996	1997	1998	1999	MEDIA 95/99	1995	1996	1997	1998	1999	MEDIA 95/99
PIEMONTE	23,81	25,29	24,66	23,50	27,49	24,87	39,97	37,98	38,03	39,42	39,28	38,89	50,11	55,16	44,66	44,90	54,15	49,62
LOMBARDIA	30,90	30,13	28,71	31,68	36,75	31,61	36,49	43,38	38,11	44,14	49,33	42,25	74,19	58,77	64,23	56,66	57,95	61,73
VENETO	49,89	48,31	56,17	49,88	45,88	49,93	58,40	51,69	59,79	54,18	52,55	55,28	77,48	90,55	89,67	87,12	79,50	84,71
LIGURIA	33,33	47,41	24,11	23,13	45,59	35,63	42,39	57,29	30,00	24,64	50,27	41,26	68,75	72,60	71,79	90,43	81,37	77,75
E. ROMAGNA	38,40	33,49	27,07	37,76	36,94	34,72	51,97	49,91	45,19	50,58	46,26	48,81	65,72	54,82	45,88	65,54	70,12	60,31
NORD (MEDIA)	33,06	32,26	29,89	32,79	35,86	32,63	44,93	45,17	42,40	44,99	46,49	44,80	63,17	60,84	56,10	59,26	63,86	60,53
TOSCANA	50,51	49,76	45,34	59,58	63,79	53,82	70,21	61,48	56,38	64,82	65,49	63,72	62,16	77,08	70,09	88,41	96,28	78,63
UMBRIA	29,57	25,27	23,10	22,55	22,88	24,31	56,30	49,29	44,59	43,23	29,31	41,36	31,46	42,17	40,41	38,68	71,56	47,12
MARCHE	24,12	26,34	23,73	23,73	28,68	25,49	42,31	40,41	27,37	27,37	36,04	33,13	51,24	59,16	80,37	80,37	65,80	67,75
LAZIO	39,17	35,38	30,54	29,98	34,11	34,10	45,92	46,46	46,62	45,55	46,79	46,24	68,80	59,74	55,41	57,06	64,63	60,83
CENTRO (MEDIA)	39,65	38,24	32,80	37,20	39,80	37,61	55,74	53,05	45,39	49,21	47,76	50,05	56,53	63,98	61,48	66,88	76,49	65,50
ABRUZZO	24,44	19,74	8,99	26,91	25,26	20,79	34,39	31,83	11,21	41,50	50,62	31,50	38,15	37,23	53,65	38,06	38,58	40,50
MOLISE	28,13	25,13	36,16	28,68	27,78	29,16	33,69	25,81	37,21	29,55	28,69	31,16	65,09	95,76	92,75	95,00	93,65	87,39
CAMPANIA *	31,10	21,18	35,08	16,09	8,76	22,45	46,91	45,51	54,19	21,88	13,26	36,12	48,63	34,87	47,55	64,16	54,74	48,39
PUGLIA *	10,77	26,43	17,58	20,43	25,09	18,66	12,79	33,12	23,30	22,72	27,42	22,35	34,17	43,04	31,89	54,71	63,36	41,52
BASILICATA	29,09	30,62	31,84	32,44	32,49	31,45	33,57	46,10	43,65	35,59	34,07	38,09	78,78	45,04	59,96	86,06	89,11	70,48
CALABRIA	29,34	24,70	31,98	32,94	30,93	30,16	58,00	40,67	46,69	46,19	37,96	44,57	35,60	54,53	55,93	56,22	73,08	55,87
SUD (MEDIA)	19,60	25,01	24,20	25,79	25,51	23,84	25,53	37,06	32,72	31,76	31,36	31,41	45,78	45,81	50,04	63,34	64,34	53,20
ITALIA (MEDIA)	27,39	29,81	27,77	30,46	32,32	29,51	36,63	42,79	38,38	39,88	40,35	39,54	55,27	55,14	54,77	62,25	66,98	58,75

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto

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

5. Risorse idriche e difesa del suolo

5.1. Premessa

Il settore delle risorse idriche e con esso il settore della manutenzione e dell'assetto idrogeologico, in linea con quanto stabilito dall'Agenda 21, sono stati interessati da un incisivo processo di modernizzazione e riorganizzazione, con l'obiettivo di attuare sistemi di gestione delle risorse idriche non solo "sostenibili", ma soprattutto compatibili con l'assetto idrogeologico naturale del territorio.

Il processo di modernizzazione delineato dalla legge 36 del 1994 in materia di risorse idriche [c.d. legge Galli] e dalla legge 183 del 1989, in materia di difesa del suolo, è stato impostato su due direttrici di fondo: in primo luogo, nella prospettiva di qualificazione e sviluppo tecnologico dei settori, tanto sul lato della domanda che dell'offerta di risorse, servizi, sicurezza; in secondo luogo, quale opportunità di concreta e diffusa applicazione di alcuni principi cardine favoriti anche dalla disciplina comunitaria di finanziamento, quali: a) sussidiarietà, a riguardo di differenti livelli di governo; b) partenariato pubblico-privato; c) concentrazione dell'intervento pubblico.

La complessa regolamentazione riferibile alle leggi 36 e 183, con i successivi provvedimenti modificativi e integrativi, costituisce un quadro di riferimento amministrativo, operativo e finanziario ove il momento della gestione e della salvaguardia dell'acqua si collegano strettamente, inducendo una imprescindibile correlazione fra i due settori delle risorse idriche e della difesa del suolo. Il sistema idrogeologico funge così da base di riferimento per la pianificazione e l'attuazione degli interventi, con riguardo ai quali le competenze assegnate si dispongono su differenti scale territoriali e istituzionali [bacini idrografici e ambiti territoriali ottimali] tra loro

interconnesse. Importante il ruolo riservato alle Regioni il cui principale compito attuativo della legge Galli è quello di rendere operativi gli ambiti territoriali ottimali [ATO] attraverso la definizione dei piani di investimento, l'individuazione della tariffa d'ambito e la regolamentazione per l'aggiudicazione del sistema idrico integrato. Da dire che non poco è stato tuttavia il ritardo nella messa a regime degli strumenti strategici di riassetto del settore, specie con riguardo alla costituzione degli ATO.

Gli incrementi di produttività e di efficienza sono altresì legati al processo di aziendalizzazione dei servizi pubblici, operanti nel settore dell'approvigionamento dell'acqua, con riflesso sul regime tariffario da rendere funzionale sia con il rispetto dell'equilibrio economico-finanziario di gestione, sia con la garanzia di efficienza e affidabilità del servizio.

5.2. Le risorse idriche. La legge n. 36/1994 e lo stato di attuazione delle leggi regionali

Stando alle scadenze fissate, la legge n. 36/94 dovrebbe già essere interamente applicata. In realtà, solo ad inizio 2001, a distanza di sette anni, si può parlare di concreto avvio.

Molteplici sono le cause del ritardo, in cui si mescolano difficoltà oggettive, tempi tecnici e resistenze da parte delle gestioni esistenti.

Tuttavia, con l'avvenuto disegno degli ambiti territoriali ottimali , la costituzione nella maggior parte dei casi delle relative Autorità, la redazione dei piani d'ambito in circa un quarto degli ATO insediati, sembrano ora sussistenti i presupposti per il raggiungimento, in tempi relativamente brevi, degli obiettivi prefissati.

A livello centrale, i Ministeri competenti hanno, in parte, dato vita alla decretazione applicativa necessaria a dare concretezza a molte parti della legge.

Uno dei decreti più importanti, quello relativo al "Metodo normalizzato per la tariffa", era stato tempestivamente approvato già nell'agosto 1996.

A livello regionale, leggi attuative sono state emanate da tutte le Regioni, con l'eccezione del Trentino Alto Adige che, anche in virtù di una pronuncia della Corte costituzionale, presenta una situazione del tutto particolare. Il giudice delle leggi con sentenza n. 412 del 7 dicembre 1994 ha infatti dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, commi 1, 2, 3, 4 e 5, ritenendoli lesivi della sfera di autonomia delle Province autonome di Trento e Bolzano.

Nonostante tali Province non siano tenute a legiferare, va rilevato come, nel mese di dicembre 2000, risultassero in fase di ultimazione proposte di legge in materia di tutela delle acque che, se approvate, porteranno all'organizzazione del servizio idrico integrato sulla base di ATO delimitati dalle Province.

Nello specifico, la Provincia Autonoma di Bolzano, per recepire i disposti dettati dai d.lgs. n. 152/99 e 258/2000, prevede di individuare ambiti territoriali ottimali alla stregua delle Regioni a statuto ordinario, integrando i soli servizi di fognatura e depurazione, mentre la Provincia di Trento dovrebbe procedere ad un'integrazione dei tre servizi, incluso quello di acquedotto, per ciascun ATO individuato.

Nel resto d'Italia, le leggi regionali, nel loro complesso, hanno individuato 89 ATO, a fronte dei circa 8100 soggetti che, a diverso titolo, operano attualmente in tale settore.

A) Ambiti territoriali ottimali previsti e insediati.

Su un totale di 89 ATO previsti dalla normativa regionale, ne risultano insediati 48, pari al 54% rispetto al totale, distribuiti in undici Regioni.

Forte è la difformità fra le aree del paese: al Centro, gli Ambiti previsti risultano tutti insediati; al Sud sono il 62%, mentre al Nord, solo il 30%.

Fra gli ATO insediati, la forma associativa prevalente è quella del consorzio [art. 31, d.lgs. 267/2000] e lo è in modo più evidente nel Centro Italia, dove tutti gli ATO, ad eccezione di quelli della Regione Lazio, hanno assunto la forma di consorzio.

Al Nord, invece, risulta prevalente la forma associativa regolata da convenzione [art. 30, d.lgs. 267/2000].

Nelle Regioni in cui la legge attuativa lasciava libera scelta circa la forma associativa [Veneto, Emilia Romagna, Lazio, Calabria], tutti gli ATO hanno optato per la forma in convenzione, ad eccezione del Veneto ove le due forme sono state entrambe utilizzate.

In otto Regioni [Valle d'Aosta, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Molise, Puglia, Sicilia, Sardegna], nessun Ambito si è ancora insediato.

B) L'attività svolta dal Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche.

Il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, istituito ai sensi dell'art. 21 della legge 5 gennaio 1994, n. 36 "Disposizioni in materia di risorse idriche", ha il compito di vigilare sull'applicazione della legge, con riferimento all'efficienza, all'efficacia ed all'economicità del servizio, alla regolare determinazione ed al regolare

adeguamento delle tariffe, nonché alla tutela degli interessi degli utenti; esso si è insediato, nell'attuale composizione, il 10 aprile del 2000.

I primi mesi trascorsi dall'insediamento sono serviti per definire gli obiettivi strategici, il programma di attività e l'organizzazione funzionale delle strutture di supporto.

Gli obiettivi strategici del Comitato si possono così riassumere: i) applicare la legge e riorganizzare i servizi idrici su tutto il territorio nazionale; ii) tutelare i consumatori; iii) incentivare la formazione del mercato dell'industria dei servizi idrici per sviluppare la concorrenza; iv) fornire strumenti per il controllo e la concorrenza mediante comparazione; v) controllare le tariffe ed il sistema di regolazione sottostante.

C) L'attività del Comitato di supporto metodologico agli Ambiti.

Il Comitato aveva provveduto, negli anni passati, attraverso una propria circolare, a definire alcune prime indicazioni metodologiche per l'approntamento, da parte degli enti preposti, del piano di ambito.

Si trattava di un documento essenziale, secondo le indicazioni del legislatore, per assicurare un corretto raccordo con la metodologia tariffaria ed un'uniformità di comportamenti.

Durante questi primi anni, l'analisi dei primi Piani d'ambito ha, tuttavia, messo in luce la necessità di fornire ulteriori indicazioni metodologiche, per affrontare e per risolvere questioni prima sconosciute o trascurate.

Per elaborare tali indicazioni, il Comitato ha dato incarico ad un gruppo di esperti di varie discipline che, sulla base dell'analisi dei dati rilevati dai piani approvati e delle

indicazioni fornite dal Comitato, sta definendo uno schema di modello di piano, utile per gli ATO che non lo avessero ancora predisposto.

Per quanto riguarda l'attività degli Ambiti, il Comitato, sulla base dell'attuale stato di attuazione della legge e sulla base dell'analisi dei primi atti che gli stessi Ambiti hanno sin qui prodotto, ritenendo di dover contribuire ad una più rapida ed efficace applicazione della legge, ha avviato alcuni supporti metodologici riguardanti: i) l'aggiornamento e l'adeguamento del documento predisposto dal Comitato nel dicembre 1998 "Istruzioni per l'organizzazione uniforme dei dati e delle informazioni e per la delineazione del percorso metodologico, per la redazione dei piani di ambito, ai fini della gestione del servizio idrico integrato" [in corso di redazione]; ii) la diffusione e l'organizzazione di corsi di formazione, per l'uso del software di calcolo della tariffa e dell'articolazione tariffaria [sono stati presentati e discussi modelli di software e sono in corso le iscrizioni per il corso di formazione]; iii) la predisposizione del sistema informativo per la raccolta dei dati dagli Ambiti e dai gestori, sia come predisposizione del flusso d'informazione verso il Comitato (prima strutturazione dell'Osservatorio), che come flusso di dati verso l'Ambito, a supporto della sua attività di controllo sulla gestione; iv) la predisposizione, sulla base della bozza di decreto e in applicazione dell'art. 20 della legge n. 36/94, di una raccomandazione metodologica da applicarsi da parte dei Comuni nelle gare per la scelta dei soci privati, in caso di affidamento diretto ad una società a prevalente capitale pubblico locale; v) la predisposizione della metodologia e del contenuto del rapporto annuale che l'Ambito deve trasmettere al Comitato, ai sensi dell'art. 10 del DM 1° agosto 1996.

5.3. L'emergenza idrica nel meridione peninsulare

La carenza idrica, che ha colpito, negli ultimi anni, le zone centro-meridionali del Paese, in particolare la Puglia, la Campania e la Basilicata, ha comportato l'avvio di intense attività, da parte di tutti i soggetti istituzionali interessati, lo Stato, le Regioni, gli Enti Locali.

Tali attività, previste da disposizioni legislative, in particolare, dall'art.17 della legge 5 gennaio 1994, n. 36, hanno prodotto la sottoscrizione dell'accordo di programma Puglia – Basilicata in data 5 agosto 1999; tale atto è finalizzato a disciplinare il trasferimento delle risorse idriche condivise dalle due Regioni, per il soddisfacimento del fabbisogno idrico per gli usi plurimi da parte di entrambe.

In considerazione della necessità di allargare l'accordo di programma del 5 agosto 1999, in quanto gli schemi idrici interconnessi interessano altre Regioni limitrofe, la Direzione Generale della difesa del suolo ha lavorato su diversi fronti, per giungere, in tempi ragionevoli, alla sottoscrizione di nuovi accordi di programma che consentano una gestione congiunta della risorsa idrica tra le diverse Regioni coinvolte.

In particolare, sono stati avviate le istruttorie ed i lavori tecnici di ricognizione [fabbisogni e disponibilità della risorsa idrica reciproca attuali e future] tra:

a) le Regioni Molise e Campania, per la definizione del relativo accordo, considerato dal Molise propedeutico per qualsiasi ulteriore possibile intesa con altre Regioni interessate;

b) le Regioni Campania, Basilicata e Puglia, per ampliare ed approfondire i punti dell'accordo già definito tra la Puglia e la Basilicata.

A causa dell'aggravarsi negli ultimi mesi della situazione di criticità idrica, nella zona della provincia di Foggia, la stessa Direzione generale della difesa del suolo, su sollecitazione sia della Regione Puglia, sia degli Enti locali territorialmente interessati, ha riavviato i lavori con le Regioni Molise e Puglia, sospesi fin dal 1998, per difficoltà di ordine politico e tecnico, per la definizione del relativo accordo.

L'attività istruttoria si trova però ancora in una fase di stallo.

5.4. L'emergenza idrica in Sicilia

A seguito dell'aggravamento, nella Regione Siciliana, delle già precarie condizioni di approvvigionamento idrico, causato dalla successione di ben due anni siccitosi consecutivi, con la conseguente riduzione ai minimi livelli delle riserve idriche accumulate negli invasi siciliani, il Presidente del Consiglio dei Ministri, con proprio decreto del 5.11.1999, dichiarava lo stato di emergenza idrica nei territori delle province di Agrigento, Caltanissetta, Enna, Palermo e Trapani.

La Regione Siciliana, con delibere della Giunta Regionale del 22 novembre 1999 n. 309 e del 30 dicembre 1999 n. 377, approvava il "*Programma di superamento e prevenzione dell'emergenza idrica in Sicilia*", nel quale venivano individuati 13 interventi da attuare per le aree a rischio siccità.

Gli interventi da eseguire venivano recepiti nell'ordinanza 31 marzo 2000, n. 3052 del Ministro dell'interno, delegato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, per il coordinamento della protezione civile.

L'onere relativo agli interventi ritenuti prioritari ed alle altre iniziative dell'ordinanza, veniva stimato in 62,4 miliardi di lire dei quali 39,9 miliardi di lire di

fondi regionali, 16 miliardi di risorse di cui allo stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici e 6,5 miliardi di lire a carico del "fondo della protezione civile" dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

Al 31 dicembre 2000, risultano approvati otto interventi del Piano, per un impegno complessivi di 28,3 miliardi di lire.

A seguito del perdurare della situazione di emergenza idrica, nelle succitate province e per la necessità di completare, urgentemente, il programma straordinario di cui alla precedente ordinanza n. 3052 del 2000, il Ministro dell'interno, delegato per il coordinamento della protezione civile, ha disposto, con ordinanza del 24 febbraio 2001 n° 3108, la proroga, al 31 dicembre 2001, dello stato di emergenza idrica, nominando un nuovo Commissario delegato per l'attuazione degli interventi, coadiuvato da due Vice Commissari, da una Commissione Tecnica di valutazione dei progetti e da una Segreteria Tecnica per l'istruttoria degli stessi.

In quest'ultima ordinanza, è stata, altresì, evidenziata la priorità della realizzazione di alcuni interventi ritenuti "strategici", quali gli schemi acquedottistici di Ancipa, Blufi, Fanaco, Sosio-Verdura, Garcia, Favara di Burgio e Gela-Licata.

Le disponibilità finanziarie per l'attuazione delle attività previste in ordinanza, comprendono, oltre alle rivenienze della precedente ordinanza ancora da assegnarsi, l'ulteriore somma di 20 miliardi di lire dei quali, 10 miliardi di lire, a carico del "fondo della Protezione Civile" dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, ed i restanti 10 miliardi di lire, a carico delle

disponibilità del Ministero dei LL.PP., inserite nel Programma operativo risorse idriche del QCS Italia - obiettivo 1 - 1994/1999.

La copertura finanziaria dei predetti "interventi strategici" è prevista, previa intesa con la Regione Siciliana, sulle disponibilità dei fondi comunitari 2000/2006, anche attraverso accordi specifici per ogni opera e con criteri procedurali conformi alle norme comunitarie.

Gli interventi decisi dal Commissario delegato e concordati con la Regione, costituiscono anticipazione del P.O.R. 200/2006 - Asse risorse naturali.

5.5. Il dissesto idrogeologico nelle Regioni italiane

Dalla mappa del territorio nazionale, redatta dal Ministero dell'Ambiente nel 1999, si evince che 1.173 comuni [14,5% del totale] sono esposti a rischio idrogeologico "molto" elevato; 2.498 Comuni [30,8%] sono esposti a rischio idrogeologico elevato.

Da ciò deriva che, sui circa 8.100 comuni italiani, 3.671, pari al 45,3% del totale, sono soggetti a rischio "molto" elevato o elevato di alluvioni, frane e valanghe (limitatamente alle Alpi centro-occidentali).

Tra le Regioni più coinvolte vi è la Lombardia, Regione nella quale sono esposti a rischio 687 comuni [44,4% del totale]; segue il Piemonte con 651 comuni [53,8% del totale] a rischio; al terzo posto è la Campania, dove sono a rischio 291 comuni [52,8% del totale].

Nella classifica delle Regioni con le più alte percentuali di comuni a rischio idrogeologico "molto" elevato ed elevato, si pone al primo posto l'Umbria con l'89,1%, seguita dalla Basilicata e dal Molise, rispettivamente con l'87% e l'86%.

Quest'ultima Regione ha la più alta percentuale di comuni a rischio molto elevato, pari al 51,5%.

Le condizioni orografiche, geologiche e pedologiche del territorio italiano rappresentano una peculiarità nel panorama europeo ed il ripetersi di fenomeni metereologici con caratteristiche più intense induce a ritenere come prioritarie azioni preventive, in grado di contrastare il degrado di origine naturale, aggravato dalla intensa urbanizzazione, accompagnata da diffusi fenomeni di abusivismo edilizio.

Non a caso la legge n. 183/89 ha innovato in profondità gli strumenti operativi e gli obiettivi della difesa del suolo, affermando la centralità della funzione di programmazione e della pianificazione dell'intervento sul territorio, da realizzare sulla base di un'ampia azione di recupero delle conoscenze ed affidata ad uno strumento normativo formalmente sovraordinato agli altri strumenti urbanistici, il piano di bacino.

La rilevanza e la complessità dei problemi da affrontare, nonché la scarsità dei finanziamenti (si pensi che la dotazione triennale della legge, prevista nel 1989 in lire 2.497 mld, è stata più volte rimodulata e soltanto nell'esercizio finanziario 1997 è stata raggiunta l'effettiva disponibilità dello stanziamento inizialmente assentito) hanno provocato ritardi nell'attuazione della legge.

5.6. Segue: le speciali emergenze idrogeologiche

A seguito dei gravi eventi idrogeologici degli ultimi anni - *Sarno* nel maggio 1998, *Cervinara* nel dicembre 1999, *Soverato* nel settembre 2000, *Piemonte* nell'ottobre 2000, *Liguria* ottobre/novembre 2000 - vi è stato un notevole impulso, sia relativamente alle

attività di pianificazione e programmazione di bacino, sia sotto il profilo di un maggiore impegno finanziario nel settore.

Va in proposito evidenziato che notevole rilevanza e urgenza, relativamente al riassetto dell'equilibrio idrogeologico, riguardano l'intera Regione Campania, dove un vasto territorio presenta caratteristiche geomorfologiche analoghe a quelle delle aree che furono colpite dagli eventi del maggio 1998.

A seguito delle ricordate emergenze idrogeologiche, al già disposto incremento degli stanziamenti ordinari per la legge n. 183/89 previsti a partire dalla finanziaria 1998, si è aggiunto anche un impegno straordinario del Governo nella materia della difesa del suolo.

Infatti, il decreto-legge n. 180/98, convertito dalla legge n. 267/98, emanato a seguito della frana di Sarno, oltre a stanziare su apposito capitolo di bilancio del Ministero dell'Ambiente 1.100 miliardi, cui si sono aggiunti altri 300 miliardi con la legge finanziaria 2000, per la realizzazione di interventi urgenti per la riduzione del rischio idrogeologico, ha fissato al 31 ottobre 1999 il termine per l'individuazione e perimetrazione delle aree a rischio idrogeologico molto elevato, per l'incolumità delle persone e per la sicurezza delle infrastrutture e del patrimonio ambientale e culturale.

Il medesimo decreto-legge n. 180/98, al fine di accelerare l'attività di pianificazione di bacino, ha fissato inoltre al 30 giugno 2001 il termine per l'adozione, da parte degli organi competenti [autorità di bacino e Regioni], dei piani stralcio per l'assetto idrogeologico, da redigere ai sensi dell'art.17, comma 6 - *ter*, della legge n. 183/89.

Tale termine è stato poi anticipato al 30 aprile 2001 dal decreto-legge n. 279/2000, convertito dalla legge n. 365/2000, emanato a seguito dell'alluvione di Soverato.

Si segnala, al riguardo, che il primo piano per l'assetto idrogeologico (PAI) è stato adottato dal Comitato istituzionale del bacino del Po, in data 26 aprile 2001.

Peraltro, se il nuovo quadro normativo introdotto con il decreto-legge n. 180/98 ha rappresentato un forte impulso operativo nella materia della difesa del suolo, d'altro lato, ha dato origine ad una dualità nell'azione del Governo nel settore, vedendo coinvolte due Amministrazioni centrali, Lavori pubblici e Ambiente, sebbene nelle differenti logiche dell'ordinario (legge n. 183/89) e dello straordinario (decreto-legge n. 180/98).

Tale dualismo ha, peraltro, trovato soluzione nell'ambito del decreto legislativo n. 300/99, con la riorganizzazione delle competenze dei due Ministeri, così da garantire l'unitarietà delle iniziative statali nel settore.

5.7. L'impegno finanziario per la difesa del suolo

Accanto alle risorse stanziate per il rifinanziamento della legge n. 183/89 e del decreto-legge n. 180/98, nell'ultimo anno, si è registrato un impegno straordinario del Governo per far fronte agli ingenti danni causati dagli eventi calamitosi che hanno colpito il Paese.

In particolare, a seguito dell'alluvione in Piemonte, sono stati stanziati, con diverse ordinanze di protezione civile, ulteriori 300 miliardi, al di fuori delle previsioni di spesa contenute nella legge finanziaria.

In data 24 aprile 2001, inoltre, il Consiglio dei Ministri ha approvato il riparto, relativo al quadriennio 2000 – 2003, delle nuove risorse, pari a lire 2.260 miliardi, stanziate con le leggi finanziarie 2000 e 2001, per le finalità di cui alla legge n. 183/89.

Va peraltro evidenziato che, in controtendenza con quanto sopra rappresentato, la legge finanziaria 2001, nel quantificare gli stanziamenti per il 2001 - 2003, ha rimodulato in diminuzione lo stanziamento per il 2001 già oggetto di ripartizione, ai sensi della legge finanziaria 1999, con d.P.R. 27 luglio 1999 relativo al quadriennio 1998 - 2001.

Ciò ha reso necessario un nuovo riparto dei finanziamenti per il 2001 che tenesse conto della cennata diminuzione.

Le nuove risorse sono destinate al finanziamento dei piani stralcio di cui all'art.17, comma 6 - *ter*, della legge n. 183/1989 approvati e degli schemi previsionali e programmatici di cui all'art. 31 della medesima legge, nel loro aggiornamento, nonché per proseguire la formazione del programma sperimentale di interventi di rilievo nazionale ai sensi dell'art. 25 della legge n. 183/89, nelle more di una definizione complessiva della pianificazione di bacino.

La quota di lire 542 miliardi è stata destinata a finanziare progetti strategici di rilievo nazionale per la rilevazione delle criticità di bacino, parte dei quali già selezionati, ai sensi dell'art.1, comma 1, del richiamato d.P.R. 27 luglio 1999, con delibera del 22 dicembre 2000 del Comitato dei ministri per i servizi tecnici nazionali ai sensi dell'art.4 della legge n. 183/89, ed, in parte, da selezionare a cura del medesimo Comitato dei Ministri sulla base delle proposte che saranno inoltrate dai competenti organi deputati alla programmazione di bacino (autorità di bacino e Regioni).

La restante quota di 1.718 miliardi è stata destinata, nella misura di lire 35 miliardi, all'adeguamento funzionale, tecnico e scientifico dei Servizi Tecnici Nazionali e, nella misura di lire 1.683 miliardi, è ripartita tra i bacini di rilievo nazionale, interregionale e

regionale, sulla base dei parametri di superficie e popolazione, applicando un correttivo matematico che incrementi le risorse alle Regioni minori.

5.8. La gestione finanziaria ex lege n. 183/89

Le risorse dell'annualità 2000 della legge n.183/89, destinate ad interventi di competenza delle Regioni e delle Autorità di bacino di rilievo nazionali, interregionali e regionali, pari a lire 556 miliardi, in applicazione del programma approvato con d.P.R. 27 luglio 1999, art. 2, sono state erogate per 509.521 milioni, restando attualmente da assegnare le risorse a favore della Regione Sicilia, per l'importo di 46.479 milioni, la cui programmazione è stata trasmessa solo al termine dell'esercizio finanziario 2000.

Le risorse finanziarie, pari a lire 134 miliardi, impegnate entro il 31 dicembre 2000 e destinate al finanziamento degli interventi inseriti nei programmi che rilevino criticità nei bacini idrografici interessanti i centri urbani, ai sensi dell'art. 1 del citato d.P.R., sono state interamente erogate all'inizio del corrente esercizio finanziario.

Al fine di reperire le risorse per l'esercizio in corso, la competente Direzione generale dei lavori pubblici, nel marzo 2001, ha richiesto al Ministero del Tesoro l'iscrizione della quota prevista dalla legge finanziaria sul capitolo 7582 di competenza della Direzione generale difesa del suolo.

Relativamente alla gestione dei residui sul citato capitolo, in relazione alle risorse assegnate dal Ministero del tesoro, sono stati effettuati pagamenti per circa 522 miliardi, di cui lire 434 miliardi riferiti all'esercizio 1999 e lire 86 miliardi all'esercizio 1998.

Le risorse finanziarie presenti nel bilancio dello Stato attribuite al competente Centro di Responsabilità (Direzione generale difesa del suolo) hanno riguardato gli ulteriori capitoli relativi alle opere pubbliche a carico dello Stato.

5.9. Interventi per la difesa del suolo nelle aree depresse: le leggi 341/95, 641/96, 135/97 e 208/98

La Direzione generale della Difesa del Suolo cura la gestione delle risorse assegnate, in favore delle aree depresse, con delibere del CIPE, al Ministero dei Lavori Pubblici, relativamente al settore della difesa del suolo.

In particolare ai sensi delle leggi 341/95, 641/96, 135/97 e 208/98, sono stati ammessi a finanziamento programmi di interventi nel settore della difesa del suolo per importi rispettivamente pari a 421 miliardi, 350 miliardi, 205 miliardi, 11,05 miliardi per un totale complessivo di 987 miliardi [nell'arco temporale 1998 – 2002].

La realizzazione degli interventi ha preso avvio in seguito all'emanazione della delibera Cipe del 6 maggio 1998, che ha dettato le indicazioni procedurali per l'utilizzo delle risorse in favore delle aree depresse recate dalle suindicate leggi.

Da ricordare che nel corso dell'anno 2000, la Direzione generale difesa del suolo ha disposto il finanziamento dei sopraindicati programmi tramite assegnazioni a favore degli Uffici periferici ed impegni a favore delle Regioni, per complessive lire 159,756 miliardi.

Sono state disposte assegnazioni di cassa, a favore degli Uffici periferici, e pagamenti alle Regioni per complessivi 197.200 milioni.

Nel corso del corrente anno 2001, la stessa Direzione generale ha, finora, disposto assegnazioni di cassa, a favore degli Uffici periferici, e pagamenti alle Regioni, per complessivi 61.778 milioni.

Si segnala inoltre che, ai sensi della delibera CIPE 6 maggio 1998 n.42, gli impegni definitivi per i programmi finanziati a valere sulle risorse in favore delle aree depresse, recate dalle leggi n. 341/95, 641/96 e 135/97, sono assunti dalla Amministrazione centrale competente, sulla base dei quadri economici trasmessi dai soggetti attuatori a seguito delle aggiudicazioni e, pertanto, al netto delle economie di gara.

Successivamente, la competente Direzione generale ha provveduto ad impegnare tutte le somme legittimamente impegnabili a seguito delle aggiudicazioni dei lavori effettuate in ottemperanza delle disposizioni dettate dalle deliberazioni del CIPE.

Sono state anche assunte le opportune iniziative per programmare le economie derivanti dai ribassi d'asta registrati sull'intero programma, rimaste nelle disponibilità dell'Amministrazione dei lavori pubblici.

Con decreto del Ministro dei lavori pubblici – Direzione generale della difesa del suolo [DM aprile 2000] sono state ripartite le economie derivanti dagli appalti realizzati nelle annualità 1998 e 1999, per una quota pari a 46.850 milioni.

Con il citato decreto, oltre a vari interventi integrativi dei programmi nel settore della difesa del suolo già finanziati, sono state ammesse a finanziamento alcune nuove opere di particolare rilevanza ai fini della messa in sicurezza del territorio nazionale tra cui: i) interventi pilota di consolidamento in comune di Canosa di Puglia: 11.070 milioni; ii) programma di interventi per la riduzione del rischio idrogeologico nella Regione Calabria: 9.880 milioni; iii) interventi di risanamento (aree R4) nella Regione Molise:

6.300 milioni; iv) ulteriori opere concernenti la realizzazione del canale scolmatore del fiume Liri a difesa dell'abitato di Isola del Liri: 4.100 milioni.

L'appalto dei nuovi programmi è previsto entro il 31 maggio 2001.

Sulla base dei più recenti dati pervenuti dai soggetti attuatori, ad oggi risultano appaltati interventi per complessivi 917.895 milioni (importo lordo), di cui 675.432 milioni appaltati nel corso del 1999, 221.509 milioni nel 1999 e 20.954 milioni [dato provvisorio] nel 2000.

A seguito delle aggiudicazioni sono state ad oggi calcolate economie per complessivi 144.557 milioni, di cui una consistente quota, pari a 121.801 milioni, è stata ripartita con i decreti del Ministro dei lavori pubblici del 30 giugno 1999, del 28 settembre 1999 e del 30 aprile 2000, ai sensi della delibera Cipe del 21 aprile 1999 n. 49. In particolare, oltre ad interventi integrativi dei programmi già finanziati, sono state ammesse a finanziamento alcune opere di particolare rilevanza ai fini della sicurezza del territorio sotto il profilo idraulico idrogeologico. Tra queste, si segnalano: il consolidamento della frana di Assisi (35 mld), il completamento della vasca di laminazione sul torrente Cavaliere (13,5 mld), il completamento delle opere di prevenzione valanghe al passo confinario del Brennero (6,7 mld); interventi pilota di consolidamento presso il comune di Canosa di Puglia.

5.9.1. Segue: la legge n. 208/98

A valere sulle risorse in favore delle aree depresse recate dalle legge n. 208/98, sono stati ammessi a finanziamento interventi nel settore della difesa del suolo per complessive 11.050 milioni.

In particolare, con delibera Cipe 21 aprile 1999 n. 52 che ha definito l'elenco delle opere da finanziare nel Mezzogiorno a carico delle risorse ripartite con delibera 9 luglio 1998, n. 70, è stato ammesso a finanziamento l'intervento nel settore della difesa del suolo concernente "consolidamento costoni tra Punta Perrone e Punta della Scrofa in Casamicciola Terme" per l'importo di lire 5,9 mld di competenza del Provveditorato alle opere pubbliche per la Campania.

I lavori sono stati aggiudicati nel dicembre 1999 e consegnati in data 4 marzo 2000.

Inoltre, con delibera Cipe 6 agosto 1999, n. 135, che ha definito l'elenco delle opere di completamento da finanziare nelle Regioni del Centro-Nord a carico delle risorse ripartite con delibera Cipe 9 luglio 1998, n. 70, sono stati ammessi a finanziamento i seguenti interventi del settore della difesa del suolo per l'importo complessivo di 5,150 miliardi, di competenza del Provveditorato alle opre pubbliche della Toscana: ringrosso e bonifica arginatura del fiume Arno nel terzo tronco di custodia – Pisa, per 1 miliardo; completamento ricostruzione arginature sul rio Dogaia, S. Miniato (PI), per 0,550 miliardi; completamento consolidamento delle difese idrauliche del fiume Bisenzio – Campi Bisenzio (Fi), per 0,6 miliardi; completamento recupero officiosità e della capacità di laminazione del sistema idraulico collegato al lago di Montepulciano (Si), per 3 miliardi.

Tutte le opere sono state aggiudicate nel giugno 2000.

Per un quadro di sintesi dello stato di attuazione della programmazione originaria, la tabella che segue, sulla base delle informazioni dei soggetti attuatori, fornisce i dati sull'avanzamento delle opere, degli impegni ed erogazioni dal 1998 ad oggi.

TAB 88/REG

STATO DI ATTUAZIONE DELLA PROGRAMMAZIONE SULL'AVANZAMENTO DELLE OPERE

(in miliardi)

Regione o Provveditorato	Importo impegnato*	Importo erogato	Avan.to lavoro	Fonte finanziamento**
Piemonte	44.371	30.668	27.119	L.341/95; L.641/96
Magispo	581			L.135/97
Totale	*44.952*	*30.668*	*27.119*	
Lombardia	*12.913*	*5.261*	*3.468*	L.641/96
Magispo	833	500	500	L.641/96
Totale	*13.746*	*5.761*	*3.968*	
Trentino Alto Adige	4.230	2.991	3.744	L.341/95; L.641/96
Provoper	8.800	1.383	4.624	L.641/96
Totale	*13.030*	4.374	8.368	
Veneto	19.571	15.461	18.821	L.341/95; L.641/96
Magispo	6.045	5.256	4.354	L.135/97
Magidro	23.673	2.644	11.648	L.135/97
Totale	*49.289*	*23.361*	*34.833*	
Friuli V.G.	0	0	0	
Magidro: Diga Ravedis	116.003	25.372	42.396	
Totale	*116.003*	*25.372*	*42.396*	
Liguria	27.554	14.792	11.822	
Totale	*27.554*	*14.792*	*11.822*	
Emilia Romagna	38.043	16.523	12.355	L.341/95
Totale	*38.043*	*16.523*	*12.355*	
Toscana	4.808	3.491	4.321	L.641/96
Provoper Toscana	41.110	10.133	4.839	L.341/95
Totale	*45.918*	*13.624*	*9.160*	
Marche	19.236	10.953	2.696	
Totale	*19.236*	*10.953*	*2.696*	
Umbria	26.941	18.726	15.710	L.341/95
Proper	1.200	1.040		L.135/97
Totale	*28.141*	*19.766*	*15.710*	L.341/95; L.641/96
Lazio	8.523	5.281	3.556	L.135/97
Provoper	46.664	12.317	21.016	L.341/95; L.641/96
Totale	*55.187*	*17.598*	*24.572*	
Abruzzo	39.293	27.003	21.894	L.341/95; L.641/96
Totale	*39.293*	*27.003*	*21.984*	
Molise	15.219	10.198	9.303	L.641/96
Totale	*15.219*	*10.198*	*9.303*	
Campania	73.514	29.226	14.508	L.641/96
Provoper	3.899	1.519	1.101	L.208/98
Totale	*77.413*	*30.745*	*15.609*	
Puglia	41.520	30.925	22.621	L.341/95; L.135/97
Totale	*41.520*	*30.925*	*22.621*	
Basilicata	32.772	13.970	13.561	L.341/95
Totale	*32.772*	*13.970*	*13.561*	
Calabria	62.863	23.952	22.185	L.341/95; L.641/96
Totale	*62.863*	*23.952*	*22.185*	
TOTALE COMPLESSIVO	720.179	319.585	298.262	

Fonte: Ministero dei lavori pubblici

*Leggi 341/95 - 641/96 - 208/98 per le aree depresse Finanziamento nel periodo 1998 - 2000 (cap. 7722).

**Ufficio Piani e Programmi L. 18/5/89, n.183 (cap.7749) Importo erogato per interventi nel triennio 1997-1999.

5.10. Il Po ed il piano stralcio per l'assetto idrogeologico

Con deliberazione n. 1 del 11 maggio 1999, il Comitato Istituzionale ha adottato il "Progetto di Piano Stralcio per l'Assetto Idrogeologico". In base alle procedure definite dalla legge n. 183/89, il Progetto di PAI veniva pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale e, contestualmente, inviato alle Regioni, alle Province ed alle Amministrazioni comunali per la dovuta pubblicazione.

Ai sensi dell'articolo 18 comma 8 della stessa legge, l'Amministrazione dei lavori pubblici ha avviato i procedimenti di consultazione e istruttoria. In tale fase di discussione del Progetto di Piano, sono state esaminate le osservazioni presentate dalle Regioni territorialmente interessate, anche attraverso un confronto con le comunità locali, con la collaborazione dell'Autorità di bacino.

A conclusione della fase di consultazione, le osservazioni pervenute sono state analizzate e raggruppate dall'Autorità di bacino, con l'obiettivo di fornire le informazioni necessarie per affrontare le scelte tecniche relative al riesame dell'impianto normativo del PAI.

A seguito dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 272 del 12 ottobre 2000, convertito dalla legge 11 dicembre 2000, n. 365, il processo di istruttoria avviato è stato interessato dall'introduzione di sostanziali modifiche relative alle procedure di consultazione, per giungere all'approvazione definitiva del PAI, attraverso la costituzione di molteplici Conferenze Programmatiche, articolate per sezioni provinciali.

Tutte le Regioni hanno predisposto, ai fini dello svolgimento delle suddette Conferenze con gli enti locali interessati, un quadro conoscitivo sui contenuti del

Progetto di PAI, una descrizione dell' iter istruttorio seguito sulle osservazioni pervenute nonché le osservazioni e le controdeduzioni regionali.

I pareri relativi alle proposte di modifica e di adeguamento sono, progressivamente, confluiti nel processo di revisione normativa e cartografica del Piano in fase di attuazione, nello stesso periodo, presso l'Autorità di bacino.

Il Comitato Istituzionale dell'Autorità di bacino del Po, nella seduta del 26 aprile 2001, ha adottato, in via definitiva, il "Piano Stralcio per l'assetto idrogeologico (PAI), per il bacino idrografico del Po".

Detto piano è adottato ai sensi dell'art. 18 comma 10 della legge n. 183/89, nonché dell'art. 1 del decreto-legge n. 180/98, convertito, con modificazioni, dalla legge 266/98 e dell'art. 1-bis del decreto legge n. 279/2000, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 365/2000.

Il PAI si compone degli elaborati, già costituenti il predetto Progetto di PAI, nonché delle modifiche e delle integrazioni successivamente apportate, ai sensi del combinato disposto di cui all'art. 18 della legge 183/89 ed all'art. 1-bis della predetta legge n. 365/2000, tenendo conto dei pareri delle citate Conferenze Programmatiche.

L'obiettivo perseguito dal PAI è quello di garantire al territorio del bacino del Po un livello di sicurezza adeguato rispetto ai fenomeni di dissesto idraulico ed idrogeologico, attraverso il ripristino degli equilibri idrogeologici ed ambientali, il recupero degli ambiti fluviali e del sistema delle acque, la programmazione degli usi del suolo ai fini della difesa, della stabilizzazione e del consolidamento dei terreni, nonché il recupero delle aree fluviali ad utilizzi ricreativi.

In ottemperanza alle disposizioni della legge n. 267/1998, il PAI ha recepito il contenuto del Piano Straordinario (PS267) per la individuazione e la perimetrazione delle aree a rischio idrogeologico molto elevato e le relative misure di salvaguardia adottate su dette aree.

Per le aree in dissesto non classificate ad elevato rischio idrogeologico e non ancora perimetrate con il PAI, sono state adottate prescrizioni idonee a permettere, ai sensi della legge n. 183/89, l'adeguamento alle disposizioni del Piano dei vigenti strumenti urbanistici, prevedendo, contestualmente, tempi e modalità per accertamenti di carattere puntuale che possano rendersi, eventualmente, necessari.

6. Formazione professionale e mercato del lavoro

6.1. Considerazioni generali

Aspetto di rilevanza fondamentale in tema di formazione riveste il processo innescato con la legge 59 del 1997 che tramite l'attuazione datane con il d.lgs.23 dicembre 1997 n. 469 ha consentito di ricongiungere le competenze in materia di formazione professionale a quelle sin qui separate delle politiche del lavoro.

Il d.lgs. 469 ha trasferito alle Regioni e agli enti locali funzioni e compiti amministrativi relativamente al collocamento e alla gestione del mercato del lavoro. Si tratta di una innovazione strategica che si intreccia con il progetto di costruzione dei nuovi servizi per il lavoro e assegna un ruolo forte alle Regioni all'interno di politiche che puntano sull'occupazione ove decisiva centralità assumono le politiche formative nel rapporto con l'intero sistema educativo.

Il trasferimento e la regionalizzazione dei sevizi per l'impiego ha determinato una profonda trasformazione di sistema che evolve in direzione di deciso superamento della concezione tradizionale di collocamento per assumere un ruolo nuovo di erogazione di servizi per il lavoro, la formazione, l'orientamento.

Nella politica di sviluppo dell'occupazione, la formazione diviene cerniera fondamentale per consentire ricadute essenziali alla creazione di presupposti di raccordo domanda-offerta di lavoro. Un compito nuovo, dianzi inesistente, originato dall'interazione fra servizi per l'impiego, formazione, politiche e servizi per il lavoro congiuntamente raccordati nelle nuove complesse competenze assegnate alle Regioni e al sistema delle autonomie.

6.2. La formazione come strumento di sostegno alle politiche attive dell'occupazione e dello sviluppo

Il processo di evoluzione normativa, che recepisce del resto gli indirizzi rinvenienti dalle decisioni di livello comunitario, consente di osservare come la formazione abbia cessato di assolvere il ruolo di canale parallelo o alternativo alla scuola per divenire componente essenziale di un sistema complesso e integrato il quale coinvolge e rapporta sinergicamente scuola, università, formazione professionale regionale, lavoro e si avvale di una metodologia che punta sulla "certificazione dei crediti formativi".

Si tratta di un disegno che ha determinato un completo superamento e revisione della normativa precedente contenuta nella legge 21 dicembre 1978 n. 845 determinando la necessità di corrispondente riforma e adeguamento da parte della legislazione regionale.

Da tale punto di vista momento centrale per l'avvio della nuova filosofia è stato l'accordo per il lavoro del 24 settembre 1996 che rappresenta la cornice politica nella quale sono stati enunciati i principi che informeranno la successiva azione legislativa. L'accordo ha recepito le indicazioni e gli orientamenti dell'UE, delineando un piano programmatico inteso a realizzare l'integrazione fra sistema dell'istruzione e della formazione professionale nel perseguimento di una razionale lotta alla disoccupazione e alla esclusione sociale.

L'aspetto di maggior rilievo è nel riconoscimento che tale accordo assegna al metodo della concertazione tra parti sociali e istituzioni all'interno di una riconosciuta convergenza strategica fra politiche macro-economiche, politiche del lavoro, politiche per l'occupazione. Non a caso, l'accordo si apre con il capitolo dedicato alla formazione, ribadendone l'importanza ai fini di competività economica e si chiude con il capitolo delicato ai contratti d'area.

Va pure sottolineato come sia proprio l'accordo del 1996 a proporre una concezione del sistema formativo in una chiave di architettura nuova che realizza il passaggio da una politica passiva ad una politica attiva basata sull'incentivazione di strumenti che favoriscano l'ingresso dei giovani e degli adulti nel mercato del lavoro.

Sui principali contenuti di tale accordo, come pure sulla nuova regolamentazione introdotta con i decreti legislativi di attuazione della 59/'97 in materia di formazione e servizi per l'impiego [d.lgs. 469/'97 e d.lgs. 112/'97], si è diffusamente riferito in una precedente relazione di questa Corte, alla quale si fa rinvio[28].

[28] *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni a statuto ordinario* – anno 1997, Parte III^, parag. 6.

Merita tuttavia ancora segnalare che sulla base dell'accordo intervenuto il 18 febbraio 2000, in sede di Conferenza Stato-Regioni tra il Ministero del Lavoro e le Regioni, sono stati individuati gli *standard* minimi delle qualifiche professionali e dei criteri formativi, nonché quelli per l'accreditamento delle strutture della formazione professionale. L'intesa, in particolare, ha riguardato i seguenti punti. A) Accreditamento delle strutture formative. Le strutture pubbliche e private che intendono svolgere attività formative finanziate con risorse pubbliche possono farlo, purchè venga loro concesso dalle Regioni l'"Accreditamento", ovvero il riconoscimento della sussistenza documentata di una serie di indicatori ottimali, quali la capacità gestionale e logistica, la situazione economica, la disponibilità di competenze professionali adeguate, livelli di efficacia e di efficienza preesistenti e interrelazioni maturare con il sistema sociale e produttivo circostante. B) La certificazione delle competenze professionali avviene ad opera delle Regioni, ai sensi dell'art. 17, comma 1, lett. C della l. 196/1997, sulla base dei criteri e delle modalità fissati da una Commissione nazionale plurilaterale, appositamente insediata, al fine di garantire l'omogeneità sul territorio nazionale e il riconoscimento in sede europea del credito formativo rilasciato. (C) Ristrutturazione degli Enti: viene realizzata a cura delle Regioni, sentite le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori, su progetto elaborato dall'Ente.

6.3. L'attuazione del d. lgs. 469/'97. Aspetti organizzativi

Il decreto legislativo 23 dicembre 1997 n. 469 ha decentrato i compiti in materia di mercato del lavoro e formazione professionale. Dal 1° gennaio 1999 sono state soppresse

le strutture periferiche del Ministero del lavoro e dalla medesima data è prevista l'organizzazione dei servizi per l'impiego.

Principale effetto del nuovo assetto funzionale è stato il venir meno del monopolio pubblico del collocamento[29] del resto già decretato con il Patto per il lavoro del settembre 1996 con il quale Governo e parti sociali convennero sull'apertura ai privati del sistema del collocamento. Per quel che concerne la gestione dei servizi per l'impiego, è stato privilegiato il versante provinciale. Spettano invece alle Regioni funzioni di programmazione, indirizzo e coordinamento, nonchè i compiti relativi al collocamento e alla mobilità, alla adozione di iniziative volte ad agevolare la prima occupazione e il reimpiego [incontro tra domanda e offerta], alle verifiche sull'attuazione di tirocini formativi e di orientamento, di borse di studio e di lavori socialmente utili. Rientrano poi nelle iniziative regionali gli interventi necessari alla realizzazione di un sistema informativo integrato, in grado di monitorare l'andamento dell'occupazione e di fornire assistenza tecnica alle iniziative di promozione, innovazione e sperimentazione[30].

A livello amministrativo, l'attuazione della riforma si è tradotta nel generale recepimento dei contenuti normativi del decreto legislativo 469. Quasi tutte le Regioni a statuto ordinario [le eccezioni riguardano Puglia e Calabria] a fine anno 2000 hanno istituito Centri per l'impiego. Non altrettanto può dirsi per le speciali, dal momento che

[29] Nel dicembre 1997 la Corte di Giustizia UE ha imposto al legislatore italiano di dettare norme per il superamento del monopolio pubblico del collocamento, giudicato contrario ai principi di liberalizzazione e concorrenza nella gestione dei servizi per l'impiego.

[30] La Corte costituzionale, con sentenza n. 74 del 2001, ha riconosciuto la fondatezza di alcune questioni sollevate dalla Regione Lombardia a proposito della eccessiva rigidità e vincoliamo delle disposizioni recate da d.lgs. 469/'97 relative all'organizzazione e alle modalità di esercizio delle funzioni trasferite, con particolare riferimento alle attività di assistenza tecnica e di monitoraggio nonché nelle materie delle politiche attive.

Sicilia, Sardegna, e Province autonome di Trento e Bolzano non hanno provveduto – almeno fino a tutto il 2000 - a modificare la precedente normativa.

Il confronto interregionale mette tuttavia in chiaro la variabilità regionale quanto a servizi realmente offerti e l'efficacia di risposta rispetto ai bisogni territoriali in materia di occupazione e mercato del lavoro. Da un punto di vista operativo e con riferimento ai servizi realmente attivati, le Regioni del Centro-Nord mostrano buone *performance* a fronte di un evidente ritardo del meridione[31] specie con riguardo al livello qualitativo Ciò vale in primo luogo per il sevizio orientamento ove la poca efficienza del Sud si scontra con una esigenza di risposta resa palese dall'elevato numero di iscritti ai servizi per l'impiego in coerenza con l'elevato tasso di disoccupazione. Altrettanto vale per le risorse informatiche, inesistenti o del tutto obsolete nelle aree meridionali, mentre insufficiente è lo stato di riqualificazione del personale a fronte dei nuovi compiti da svolgere.

Da dire poi che alle esigenze di un nuovo assetto organizzativo e funzionale degli uffici provinciali, richieste dal d.lgs. 469/97, ulteriori se ne sono aggiunte con l'attuazione della delega recata dalla legge 144 del 1999 [collegato lavoro]. Il d. lgs 21 aprile 2000 n. 181 con le "Disposizioni in materia di incontro fra domanda e offerta di lavoro" ha ampliato l'area delle verifiche demandate ai Servizi per l'accertamento dei requisiti per l'accesso a misure di sostegno [ammortizzatori sociali, incentivi all'occupazione, misure di inserimento al lavoro]. L'art. 68 della legge 144/1999 ha inoltre previsto l'istituzione, a decorrere dal 1999-2000, il c.d."obbligo formativo" fino al diciottesimo anno di età, in base al quale il giovane che abbia ottemperato all'obbligo

[31] V. Rapporto di monitoraggio 2000 – ISFOL, Area mercato del lavoro

scolastico, che termina ora a quindici anni, è tenuto ad optare tra il proseguimento della scuola secondaria superiore, l'accesso all'apprendistato e la frequenza di un corso di formazione professionale regionale. La disciplina dell'obbligo formativo è stata messa a punto dell'accordo Stato-Regioni del 2 marzo 2000 e dal Regolamento attuativo varato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri il 7 luglio 2000. Mentre spetta ai servizi per l'impiego di cui alla legge 469/1997 informare ed orientare gli aspiranti alla frequenza delle iniziative formative regionali, spetta alle singole Regioni programmare i percorsi formativi, stando alle esigenze del mercato del lavoro, e organizzarli sulla base di standards omogenei a livello nazionale.

Ulteriore impegno operativo e messa a regime di attività e servizi consegue delle disposizioni recate dalla legge n. 68 del 1999 in materia di "diritto al lavoro dei disabili", le cui norme, in vigore dal 18 gennaio 2000 non solo attribuiscono nuove funzioni a Regioni e Province ma esigono non poche innovazioni procedimentali in adeguamento del c.d. "collocamento mirato"[32]

6.3.1. Segue. Il d. lgs. 469/'97 e l'attuazione finanziaria

La delega recata dalla legge 59 del 1997 ha disposto che al conferimento delle funzioni e compiti ivi previsto corrispondesse adeguata copertura degli oneri necessari per il loro esercizio mediante attribuzione alle Regioni e agli enti locali di corrispondenti risorse. Il quadro generale di individuazione delle risorse a copertura dei compiti assegnati nel settore del mercato del lavoro, è stato definito con DPCM 9 ottobre 1998 [G.U. 5.1.1999 n. 3] in attuazione del quale sono intervenuti i primi 15 DPCM recanti il

[32] La legge 68/'99 definisce il concetto di "collocamento mirato" come "serie di strumenti tecnici e di supporto che permettono di valutare adeguatamente le persone con disabilità nelle loro capacità lavorative e di inserirle nel posto adatto...."

trasferimento di risorse finanziarie, umane e strumentali alle Regioni e agli enti locali, seguiti in data 14 dicembre 2000 da altri 15 DPCM per il trasferimento della maggior parte delle risorse spettanti al versante delle autonomie.

La seguente tabella espone per ciascuna Regione le risorse trasferite con riferimento alle nuove competenze in materia di mercato del lavoro con disaggregazione riferita alle specifiche voci economiche.

TAB 89/REG

MERCATO DEL LAVORO - TRASFERIMENTO DI RISORSE

(in lire)

REGIONE	retr. fissa pers. transitato	retr. fissa pers. cessato	retr. acc. pers. transit.	retr. acc. pers. cessato	beni culturali retr. fissa	beni cult. retr. acc.	d lgs 496/97- org. coll.	d lgs 496/97- qual. prof.	d lgs 496/97- euroconsiglieri	funzionamento	Ag. impiego - funzionam.	TOTALE
Abruzzo	9.937.665.631	945.116.503	398.209.911	38.910.044	2.537.657.000	75.435.495	37.295.292	11.081.000	743.830	427.415.973	1.590.769.600	16.006.300.279
Basilicata	9.679.551.865	662.884.811	341.382.408	23.065.436	876.058.000	24.377.418	112.108.954	2.324.000	783.000	281.002.820	1.554.574.570	13.558.113.282
Calabria	23.169.404.276	2.113.138.516	1.107.946.744	63.772.663	5.119.928.000	146.526.642	262.595.794	33.196.000	3.500.000	525.280.336	2.601.123.000	35.146.411.971
Campania	46.928.809.250	2.942.613.169	1.698.117.014	97.408.015	0	0	287.846.558	135.809.100	4.648.000	1.501.902.739	2.851.057.063	56.448.210.908
E. Romagna	21.748.318.051	1.464.083.080	1.077.782.979	68.602.308	0	0	86.216.371	24.284.400	11.738.110	1.255.121.902	2.381.356.305	28.117.503.506
Lazio	27.653.303.616	2.586.771.152	1.236.868.713	105.785.169	767.217.000	33.685.792	136.864.192	9.814.000	3.796.140	969.950.283	2.794.682.045	36.298.738.102
Liguria	8.494.078.715	798.578.710	399.322.105	42.114.270	0	0	26.160.959	38.759.000	22.461.295	430.777.482	2.588.460.940	12.840.713.476
Lombardia	26.348.958.146	1.925.604.794	1.434.693.958	94.439.659	0	0	131.357.190	9.817.500	8.163.290	1.544.489.560	2.984.223.430	34.481.747.527
Marche	8.265.626.072	1.230.330.243	402.660.418	57.966.929	0	0	35.411.179	19.783.500	1.276.000	403.503.636	1.783.288.135	12.199.846.112
Molise	5.731.947.439	292.418.663	307.363.492	16.237.348	272.485.000	11.856.298	23.573.227	8.445.500	3.795.080	139.623.642	1.031.172.700	7.838.918.389
Piemonte	21.184.294.749	1.216.080.972	1.089.307.658	77.455.899	0	0	70.715.497	28.910.000	13.170.720	912.991.620	2.373.501.115	26.966.428.230
Puglia	36.437.989.872	2.557.523.730	1.495.141.568	116.131.291	337.249.000	14.236.973	292.631.415	14.420.000	7.105.000	863.711.057	1.674.578.255	43.810.718.161
Toscana	18.059.151.266	1.769.472.226	899.433.711	91.748.597	0	0	77.591.867	10.647.000	4.248.100	843.042.750	2.418.449.595	24.173.785.112
Umbria	4.961.957.183	606.581.664	233.564.842	23.660.079	328.725.000	18.449.298	14.733.543	5.635.000	4.481.000	300.557.768	1.492.909.410	7.991.254.787
Veneto	19.164.008.174	1.128.472.140	1.082.347.000	71.090.088	0	0	80.904.921	11.074.000	4.146.000	792.032.281	2.035.637.810	24.369.712.414
TOTALE	287.765.064.305	22.239.670.373	13.204.142.521	988.387.795	10.239.319.000	324.567.916	1.676.006.959	364.000.900	94.055.565	11.191.403.849	32.155.783.973	388.242.402.256

Fonte: Rielaborazione Corte dei conti su dati DPCM.

NOTA: I totali non coincidono con quelli wsposti nella TAB /REG in quanto nella presente tabella sono incluse le risorse per funzionamento

Dai dati esposti emerge come siano Campania, Puglia, Lazio, Calabria e Lombardia ad assorbire le maggiori risorse per far fronte ai nuovi compiti [56 mld, 43 mld, 36 mld, 35 mld, 34 mld]. Complessivamente i trasferimenti alle quattro Regioni compongono il 53,6% del totale complessivo. Per quanto riguarda poi le singole voci economiche particolare notazione è sul costo del personale che complessivamente pesa sul totale per 334 miliardi pari all'87,9% del totale trasferimento, a fronte di spese di funzionamento pari al 2,9% e alla spesa per l'Agenzia dell'impiego pari all'8,4%.

Differenti le varie realtà regionali; con riferimento alle quattro Regioni selezionate le risorse per il personale sul totale trasferito assorbono percentuali che si collocano sopra madia per Campania [92,8%], Puglia [90,9%], Lazio [88,8%] e Calabria [88,5%]. Sotto media solo la Lombardia [85,3%] la quale tuttavia riceve risorse superiori per il funzionamento dell'Agenzia per l'impiego.

6.4. Il d.lgs 112/98. Conferimento di funzioni in materie di formazione professionale

Con il decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112 è stata data attuazione al complesso sistema di deleghe con le quali si è inteso istituire un nuovo assetto di attribuzioni tra Stato, Regioni ed enti locali. Quanto alla formazione professionale giova ricordare che resta riservata allo Stato la definizione degli obiettivi generali in armonia con le politiche internazionali, la definizione dei parametri per la valutazione delle strutture che gestiscono la formazione, nonché dei criteri per il riconoscimento del credito formativo (ciò in coerenza con quanto disposto con l'art. 17 della l. 196/1997), la gestione della formazione continua e l'istituzione, nonché l'autorizzazione di attività

formative, per il conseguimento di un titolo di studio o diploma d'istruzione secondaria superiore, universitaria o post-universitaria.

Le Regioni sono titolari di tutti i compiti amministrativi connessi ai percorsi formativi finalizzati al conseguimento di una qualifica,di un diploma di qualifica superiore o di un credito formativo, tutti eventualmente propedeutici e quindi certificabili, ai fini del conseguimento di un ulteriore diploma di istruzione secondaria superiore, universitaria o post-universitaria.

La disciplina unitaria e dettagliata dell'esercizio delle suddette funzioni, nonché l'ulteriore attribuzione dei compiti alle Province deve essere poi adottata da ciascuna Regione con propria legge.

L'esercizio effettivo delle funzioni è rimasto condizionato alla adozione del DPCM di trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali necessarie alla copertura dei relativi oneri. Detto provvedimento, a causa della stretta connessione con l'istruzione scolastica recentemente riformata, non è stato ancora emanato, per cui le Regioni hanno continuato a bandire, organizzare e sostenere corsi di primo e secondo livello, oltre che per occupati e disoccupati, riconoscendo svariate qualifiche a valenza diversificata, non solo con fondi propri, ma anche con fondi ministeriali e con il rilevante contributo dei fondi comunitari.

Il d.lgs. 112/1998 ha pure previsto il trasferimento alle Regioni delle competenze dianzi spettanti agli istituti d'istruzione professionale dipendenti dal Ministero della pubblica istruzione, nel cui ambito funzionano corsi di durata inferiore al quinquennio e che non rilasciano un diploma di istruzione secondaria superiore. Questi istituti trasformati in enti regionali rientrano nelle nuove competenze delle Regioni cui sono

attribuiti compiti di istruzione, vigilanza indirizzo e finanziamento. In attuazione di queste disposizioni [art.141, coma 1 e art. 144 comma 2] sono stati emanati due D.P.C.M.. Il primo in data 13 marzo 2000 [G.U. 10.6.2000 n.134] recante il trasferimento alle Regioni di sette istituti professionali; il secondo, in data 26 maggio 2000 [G.U. 11.10.2000 n.238] con l'individuazione delle risorse da attribuire per l'esercizio dei compiti connessi. Senonché l'intervento di novità rilevanti, quali l'innalzamento dell'obbligo scolastico (l. 9/1999), l'introduzione dell'obbligo formativo fino a 18 anni [l. 144/1999] e il riordino dei cicli [l. 30/2000] hanno indotto il Ministero della Pubblica Istruzione e le Regioni, in sede di Conferenza permanente, a stipulare la Convenzione 6 dicembre 2000 n. 1098 che, in considerazione della prossima definizione del complessivo disegno di riforma del sistema scolastico e formativo, stabilisce che sia ancora il Ministero a gestire le risorse individuate con il decreto del 26 maggio 2000 e ad assumersi il compito di attivare, d'intesa con le Regioni, specifiche forme di integrazione del sistema scolastico e formativo, presso gli istituti professionali trasferiti con il decreto del 13 marzo 2000. L'esperienza, pur riguardando una realtà numericamente limitata, è esemplificativa delle difficoltà in cui incorre l'applicazione del definitivo decentramento della formazione professionale, per cui, al momento, benché la titolarità dei poteri di cui al d. lgs. 112/98 sia stata trasferita, anche in forza delle leggi regionali, la sua concreta attuazione è certamente esposta a ulteriori rinvii.

Nel frattempo si era fatta strada l'esigenza politica, mutuata anche dalle linee comunitarie di approntare un sistema veloce, efficace ed organico di strumenti intesi a favorire il primo inserimento, ovvero la ricollocazione di soggetti privi di occupazione. Per questo motivo la legge 17 maggio 1999 n. 144 [collegato lavoro per il '99] è

intervenuta con l'intento di approntare soluzioni definitive. Essa ha affrontato, in alcuni articoli, l'introduzione di nuovi e rivoluzionari istituti concernenti la formazione professionale, che si inseriscono nell'ottica di un generale orientamento che intende integrare istruzione scolastica e professionale, anche con la possibilità di passaggio da un sistema all'altro, attraverso il riconoscimento dei crediti rispettivamente maturati.

A conclusione di ciascun ciclo vengono certificate le competenze acquisite che costituiscono titolo d'accesso a cicli diversi, o per la transizione nella scuola o nell'apprendistato. Per conseguire una qualifica professionale i percorsi devono avere una durata complessiva di due anni (esiste infatti una formazione professionale di base), cui può conseguire l'accesso alla c.d. "Istruzione e formazione tecnica superiore " istituita dall'art. 69 della legge 144/1999.

L'Istruzione e formazione tecnica superiore (I.F.T.S.) è un nuovo canale che ha l'obiettivo di formare tecnici intermedi, per rispondere alla domanda proveniente da tutto il mondo del lavoro, con particolare riferimento ai settori produttivi interessati da innovazioni tecnologiche e dalla internazionalizzazione dei mercati. I relativi percorsi sono articolati dalle Regioni, secondo le priorità indicate dalle rispettive programmazioni economiche.

Tanto l'obbligo formativo, quanto l' I.F.T.S. sono stati immediatamente attuati dalle Regioni, grazie anche al cofinanziamento del Ministero della Pubblica Istruzione e il secondo anno di corso è in fase di svolgimento.

Per completezza d'esposizione nei confronti delle disposizioni della legge 144/1999 che si occupano della formazione professionale, si ricorda che l'art. 66 ha previsto un gettito contributivo di 200 mld. a favore del fondo di cui al già citato art. 9,

comma 5 della legge 236/1993, favorendo così, per il 1999, la copertura degli interventi finanziari a sostegno della formazione continua, così come rivista dall'art. 17, comma 1, lett. d) della legge 196/1997.

6.5. Profili gestionali della formazione professionale

La gestione finanziaria della formazione professionale è qui esaminata tramite i dati riscontrati nei rendiconti delle Regioni a statuto ordinario e sulla base degli indicatori finanziari costruiti con riferimento al periodo 1995-1999 ed esposti nella seguente tabella.

TAB 90/REG

SETTORE FORMAZIONE PROFESSIONALE
ANNI 1995 - 1999

(in miliardi)

RESIDUI INIZIALI

REGIONI	1995		1996		1997		1998		1999	
	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	43	3,55	130	8,54	150	8,79	155	8,50	147	7,93
LOMBARDIA	89	7,34	69	4,53	360	21,10	577	31,63	333	17,97
VENETO	64	5,28	40	2,63	39	2,29	41	2,25	47	2,54
LIGURIA	71	5,86	82	5,38	47	2,75	67	3,67	66	3,56
E. ROMAGNA	100	8,25	145	9,52	62	3,63	110	6,03	172	9,28
TOSCANA	81	6,68	100	6,57	159	9,32	152	8,33	148	7,99
UMBRIA	27	2,23	32	2,10	64	3,75	65	3,56	69	3,72
MARCHE	10	0,83	16	1,05	19	1,11	19	1,04	90	4,86
LAZIO	189	15,59	97	6,37	69	4,04	74	4,06	108	5,83
ABRUZZO	102	8,42	160	10,51	80	4,69	92	5,04	95	5,13
MOLISE	22	1,82	41	2,69	70	4,10	77	4,22	75	4,05
CAMPANIA	135	11,14	79	5,19	227	13,31	79	4,33	79	4,26
PUGLIA	134	11,06	194	12,74	147	8,62	203	11,13	306	16,51
BASILICATA	114	9,41	173	11,36	180	10,55	83	4,55	32	1,73
CALABRIA	31	2,56	165	10,83	33	1,93	30	1,64	86	4,64
TOTALE (Y)	1.212	100,00	1.573	100,00	1.706	100,00	1.824	100,00	1.853	100,00
STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA										
PIEMONTE	312	9,20	328	9,41	342	9,11	370	9,73	417	10,04
LOMBARDIA	778	22,94	904	25,92	886	23,59	763	20,07	879	21,16
VENETO	96	2,83	81	2,32	110	2,93	127	3,34	138	3,32
LIGURIA	124	3,66	143	4,10	151	4,02	159	4,18	173	4,16
E. ROMAGNA	329	9,70	316	9,06	320	8,52	374	9,84	473	11,39
TOSCANA	149	4,39	170	4,88	138	3,67	184	4,84	154	3,71
UMBRIA	117	3,45	136	3,90	126	3,35	150	3,95	165	3,97
MARCHE	57	1,68	96	2,75	88	2,34	88	2,32	159	3,83
LAZIO	310	9,14	346	9,92	464	12,35	574	15,10	625	15,05
ABRUZZO	153	4,51	85	2,44	163	4,34	90	2,37	262	6,31
MOLISE	61	1,80	66	1,89	60	1,60	63	1,66	66	1,59
CAMPANIA	284	8,38	241	6,91	366	9,74	237	6,24	99	2,38
PUGLIA	209	6,16	270	7,74	237	6,31	308	8,10	203	4,89
BASILICATA	233	6,87	203	5,82	176	4,69	138	3,63	163	3,92
CALABRIA	179	5,28	102	2,93	129	3,43	176	4,63	178	4,29
TOTALE (Y)	3.391	100,00	3.487	100,00	3.756	100,00	3.801	100,00	4.154	100,00
IMPEGNI										
PIEMONTE	228	11,78	285	11,89	255	10,28	285	10,72	365	11,23
LOMBARDIA	368	19,02	566	23,62	662	26,69	610	22,95	686	21,10
VENETO	78	4,03	71	2,96	77	3,10	107	4,03	121	3,72
LIGURIA	105	5,43	111	4,63	103	4,15	111	4,18	143	4,40
E. ROMAGNA	229	11,83	236	9,85	268	10,81	315	11,85	411	12,64
TOSCANA	119	6,15	147	6,14	106	4,27	148	5,57	153	4,71
UMBRIA	37	1,91	64	2,67	47	1,90	64	2,41	98	3,01
MARCHE	44,0	2,27	76,0	3,17	79	3,19	79	2,97	130	4,00
LAZIO	131	6,77	250	10,43	230	9,27	352	13,24	484	14,89
ABRUZZO	17	0,88	17	0,71	24	0,97	30	1,13	58	1,78
MOLISE	53	2,74	64	2,67	60	2,42	55	2,07	66	2,03
CAMPANIA	61	3,15	185	7,72	299	12,06	48	1,81	88	2,71
PUGLIA	149	7,70	130	5,43	154	6,21	229	8,62	160	4,92
BASILICATA	150	7,75	142	5,93	67	2,70	112	4,21	134	4,12
CALABRIA	166	8,58	52	2,17	49	1,98	113	4,25	154	4,74
TOTALE (Y)	1.935	100,00	2.396	100,00	2.480	100,00	2.658	100,00	3.251	100,00
PAGAMENTI DI CASSA										
PIEMONTE	129	9,12	213	12,84	232	15,57	241	11,92	267	13,30
LOMBARDIA	362	25,60	262	15,79	370	24,83	749	37,06	432	21,52
VENETO	82	5,80	62	3,74	76	5,10	76	3,76	82	4,09
LIGURIA	61	4,31	95	5,73	40	2,68	64	3,17	67	3,34
E. ROMAGNA	176	12,45	310	18,69	217	14,56	240	11,88	263	13,10
TOSCANA	84	5,94	81	4,88	82	5,50	107	5,29	135	6,73
UMBRIA	24	1,70	27	1,63	36	2,42	44	2,18	53	2,64
MARCHE	26	1,84	70	4,22	47	3,15	47	2,33	89	4,43
LAZIO	148	10,47	137	8,26	112	7,52	120	5,94	239	11,91
ABRUZZO	30	2,12	7	0,42	4	0,27	17	0,84	47	2,34
MOLISE	21	1,49	28	1,69	28	1,88	33	1,63	43	2,14
CAMPANIA	19	1,34	20	1,21	34	2,28	5	0,25	8	0,40
PUGLIA	167	11,81	135	8,14	61	4,09	99	4,90	137	6,83
BASILICATA	71	5,02	102	6,15	128	8,59	127	6,28	103	5,13
CALABRIA	14	0,99	110	6,63	23	1,54	52	2,57	42	2,09
TOTALE (Y)	1.414	100,00	1.659	100,00	1.490	100,00	2.021	100,00	2.007	100,00

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

La spesa per la formazione professionale complessivamente stanziata nell'anno 1999 è pari a 4.154 miliardi, mentre a 3.251 miliardi ascendono gli impegni e i pagamenti complessivi di cassa espongono un ammontare di 2007 miliardi pari al 33,4% della massa spendibile [competenza + residui].

Nell'ambito della macro-area cultura, la formazione riveste il maggiore peso percentuale quanto a stanziamenti, impegni e pagamenti.

Il raffronto interregionale tra i dati finanziari consente di calcolare, in termini percentuali, il ruolo assegnato da ciascuna Regione al alla formazione nel quadro delle politiche perseguite. Se per un verso gli stanziamenti misurano la rilevanza del settore all'interno della programmazione complessiva, d'altro canto impegni e pagamenti consentono un confronto – seppure approssimato - tra obiettivi e risultati.

I dati della tabella mostrano come, Lombardia, Lazio, Emilia Romagna, Piemonte siano le Regioni le cui allocazioni di bilancio rivestono maggior peso percentuale sul totale degli stanziamenti per l'agricoltura [21,2%, 15,0, 11,4%, 10,4%] che interamente mantengono nelle fasi dell'impegno e del pagamento complessivo, cioè in termini di realizzazioni, slavo il Lazio in leggera flessione nell'impegno e pagamento complessivo.

Quanto alle erogazioni di cassa, si osserva che - pur nel totale complessivo comprensivo dei residui - nel 1999, al pari degli anni precedenti, sono risultate inferiori agli impegni, confermando una tendenza riscontrabile in generale per quasi tutte le Regioni.

Tra le Regioni del Sud, la Calabria espone, nel 1999, pagamenti di cassa pari al 15,9% della massa spendibile, inferiore di oltre la metà al dato medio nazionale. Altrettanto vale, seppure in misura minore, per la Puglia con pagamenti complessivi pari

al 26,9% della massa spendibile nella cui composizione grande parte rivestono i residui passivi.

La successiva tabella [TAB 91/REG] espone, sempre per il quinquennio 1995-1999, gli indicatori finanziari relativi alla capacità di spesa, alla velocità di cassa e alla capacità d'impegno.

La capacità di spesa media, a livello nazionale, nella politica pubblica di settore è cresciuta, rispetto al 1997, superando sia nel 1998 che nel 1999 la media dell'intero quinquennio.

Nel 1999 i pagamenti effettuati, a fronte della massa spendibile dei residui e degli stanziamenti, si sono attestati sul 33,4%, a fronte del risultato più favorevole del '98 [35,9%]. L'incremento tendenziale della capacità di spesa è messo in chiaro nel confronto con il 1997 [27,2%], ove emerge come il miglioramento del Nord e del Centro sia influenzato dagli esiti positivi di Veneto e Toscana che nel 1998 registravano, rispettivamente, valori pari al 49,9% e al 59,6% addirittura superiori nel '99 per la Toscana [63,8%]. Le Regioni del Sud espongono in tutti gli anni considerati risultati sotto media quanto a capacità di spesa e velocità di cassa. Il Centro è l'area geografica con più favorevole risultato di capacità di spesa in tutto il periodo.

Per quanto concerne in particolare la velocità di cassa, va precisato che essa esprime la capacità di tradurre in pagamenti, tanto gli impegni degli esercizi in corso, quanto quelli afferenti ai residui passivi delle gestioni pregresse. Essa si attesta su valori percentuali che superano nel 1998 [45,0%] i valori del 1997 [35,6%], mentre nel 1999 flettono [39,3%]. Anche in questo caso la media quinquennale del Nord e del Centro è migliore di quella del Sud.

Risulta migliore nel '99 il dato relativo alla capacità di impegno, che riflette l'attitudine a realizzare il programma di spesa, traducendo in obbligazioni giuridiche effettivamente concluse le previsioni di bilancio. Tale indicatore misura il grado di *performance* nell'avvio degli interventi settoriali. Nel 1999, in particolare, il valore medio nazionale è stato del 78,2%, più favorevole rispetto al 69,9% dell'anno precedente. Nella graduatoria di positivo risultato, per il '99 e '98, ai primi posti si dispongono: Molise [100% e 87,3%], la Basilicata [82,2% e 81,1%], la Toscana [99,3% e 80,4%] l'Emilia Romagna [86,9% e 84,2%], il Veneto [87,7% e 84,3%] e le Marche [89,7% e 81,7%].

TAB 91/REG

REGIONI
SETTORE FORMAZIONE PROFESSIONALE
INDICATORI FINANZIARI
ANNI 1995 - 1999

(in percentuale)

REGIONI	CAPACITA' DI SPESA P / Ms						VELOCITA' DI CASSA P / (Rpi + 1)*100						CAPACITA' D'IMPEGNO I / Sco					
	1995	1996	1997	1998	1999	MEDIA 95/99	1995	1996	1997	1998	1999	MEDIA 95/99	1995	1996	1997	1998	1999	MEDIA 95/99
PIEMONTE	36,34	46,51	47,15	45,90	47,34	45,20	47,60	51,33	57,28	54,77	52,15	52,96	73,08	86,89	74,56	77,03	87,53	80,16
LOMBARDIA	41,75	26,93	29,70	55,90	35,64	38,58	79,21	41,26	36,20	63,10	42,39	50,35	47,30	62,61	74,72	79,95	78,04	68,69
VENETO	51,25	51,24	51,01	45,24	44,32	48,28	57,75	55,86	65,52	51,35	48,81	55,18	81,25	87,65	70,00	84,25	87,68	82,25
LIGURIA	31,28	42,22	20,20	28,32	28,03	30,19	34,66	49,22	26,67	35,96	32,06	36,09	84,68	77,62	68,21	69,81	82,66	76,40
E. ROMAGNA	41,03	67,25	56,81	49,59	40,78	50,23	53,50	81,36	65,76	56,47	45,11	58,89	69,60	74,68	83,75	84,22	86,89	80,52
NORD (MEDIA)	**40,38**	**42,09**	**37,90**	**49,95**	**39,05**	**42,02**	**58,91**	**54,29**	**46,22**	**57,61**	**44,60**	**51,67**	**61,50**	**71,61**	**75,46**	**79,64**	**82,98**	**74,74**
TOSCANA	36,52	30,00	27,61	31,85	44,70	34,08	42,00	32,79	30,94	35,67	44,85	37,24	79,87	86,47	76,81	80,43	99,35	84,65
UMBRIA	16,67	16,07	18,95	20,47	22,65	19,35	37,50	28,13	32,43	34,11	31,74	32,45	31,62	47,06	37,30	42,67	59,39	44,67
MARCHE	38,81	62,50	43,93	43,93	35,74	43,46	48,15	76,09	47,96	47,96	40,45	49,64	77,19	79,17	89,77	89,77	81,76	83,61
LAZIO	29,66	30,93	21,01	18,52	32,61	26,47	46,25	39,48	37,46	28,17	40,37	38,10	42,26	72,25	49,57	61,32	77,44	62,40
CENTRO (MEDIA)	**30,00**	**31,72**	**24,58**	**24,35**	**33,99**	**29,03**	**44,20**	**40,28**	**35,83**	**33,37**	**40,31**	**38,59**	**52,29**	**71,79**	**56,62**	**64,56**	**78,42**	**66,06**
ABRUZZO	11,76	2,86	1,65	9,34	13,17	8,19	25,21	3,95	3,85	13,93	30,72	15,56	11,11	20,00	14,72	33,33	22,14	19,39
MOLISE	25,30	26,17	21,54	23,57	30,50	25,46	28,00	26,67	21,54	25,00	30,50	26,24	86,89	96,97	100,00	87,30	100,00	94,30
CAMPANIA	4,53	6,25	5,73	1,58	4,49	4,71	9,69	7,58	6,46	3,94	4,79	6,72	21,48	76,76	81,69	20,25	88,89	55,50
PUGLIA	48,69	29,09	15,89	19,37	26,92	27,09	59,01	41,67	20,27	22,92	29,40	33,17	71,29	48,15	64,98	74,35	78,82	66,99
BASILICATA	20,46	27,13	35,96	57,47	52,82	35,52	26,89	32,38	51,82	65,13	62,05	44,73	64,38	69,95	38,07	81,16	82,21	66,27
CALABRIA	6,67	41,20	14,20	25,24	15,91	21,73	7,11	50,69	28,05	36,36	17,50	27,42	92,74	50,98	37,98	64,20	86,52	69,90
SUD (MEDIA)	**19,43**	**22,60**	**14,88**	**21,13**	**23,11**	**20,12**	**28,40**	**28,67**	**20,00**	**28,93**	**28,51**	**26,76**	**53,26**	**61,01**	**57,74**	**58,00**	**67,97**	**59,35**
ITALIA (MEDIA)	**30,72**	**33,11**	**27,28**	**35,93**	**33,40**	**32,17**	**44,93**	**42,33**	**35,59**	**45,09**	**39,32**	**41,23**	**57,06**	**68,71**	**66,03**	**69,93**	**78,26**	**68,43**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto