

ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. CI
n. 3

CORTE DEI CONTI

SEZIONE AUTONOMIE

RELAZIONE SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELLE REGIONI

(Anni 2001 e 2002)

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

Trasmessa alla Presidenza il 17 giugno 2003

VOLUME I

PAGINA BIANCA

INDICE

Deliberazione	Pag.	7
---------------------	------	---

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

1. L'impatto del comparto regionale sul fabbisogno di cassa del settore statale. Anni 1998 ¹ -2002	Pag.	14
2. L'indebitamento come mezzo di copertura del fabbisogno regionale	»	23
3. Liquidità regionale e sistema di tesoreria unica. Le giacenze degli anni 1996-2000	»	31
4. Il patto di stabilità interno nella prospettiva di riordino del sistema di contabilità pubblica	»	39
5. La disciplina del patto di stabilità interno per il 2002 e per il 2003	»	42
5.1. <i>Segue</i> : i risultati dell'anno 2002	»	45

PARTE II**LA POLITICA DI BILANCIO**

1. Andamenti e tendenze di finanza pubblica. Aspetti di rilievo: anni 2002 e 2003. Aspetti di rilievo per il comparto regionale	Pag.	54
2. Recenti sviluppi nel sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario	»	60
2.1. Introduzione	»	60
2.2. L'attuazione sospesa	»	64
2.2.1. Slitta l'attuazione del decreto legislativo 56/2000	»	65
2.2.2. Il finanziamento regionale nella manovra finanziaria	»	70
2.3. Le proposte di modifica nei criteri di riparto dei fondi sanitari	»	72
2.4. Temi e problemi alla base della revisione del sistema di finanziamento delle regioni	»	76

2.4.1. Verso quale strumentazione?	Pag.	76
2.4.2. La progressività	»	78
2.4.3. La definizione del nuovo sistema di solidarietà	»	80
2.5. Le Regioni nella transizione del federalismo	»	84
3. Disciplina transitoria e il finanziamento delle funzioni amministrative trasferite alle Regioni	»	91
3.1. Le risorse trasferite alle Regioni sino all'anno 2002	»	92
4. Recepimento del decreto legislativo 76/2000. Aspetti di rilievo nella legislazione regionale	»	98
5. I bilanci di previsione delle Regioni a statuto ordinario: anni 2000 e 2001	»	103
6. Il rispetto dell'equilibrio e dei limiti di indebitamento nei bilanci 2002	»	111
7. Considerazioni generali sulle entrate	»	120
7.1. La gestione delle entrate: composizione e risultati di consuntivo. L'anno 2001	»	120
7.2. <i>Segue</i> : la riduzione dell'accisa sulle benzine e sua compensazione	»	125
7.3. <i>Segue</i> : il quinquennio 1997-2001	»	129
7.4. Entrate libere e vincolate	»	134
7.5. La capacità fiscale regionale in rapporto alla spesa effettiva	»	137
7.6. L'indebitamento regionale	»	140
8. Analisi strutturale ed economica della spesa a confronto con le entrate di cassa	»	143
8.1. Spesa corrente, in conto capitale e per rimborso prestiti: anni 2000-2002	»	143
8.2. Le entrate di cassa 2000 – 2002	»	147
8.3. La spesa per il servizio del debito	»	150
8.3.1. Consistenza e struttura del personale	»	150
8.3.2. Costo del personale e costo del lavoro	»	152
8.3.3. Le politiche retributive della dirigenza regionale	»	155
8.4. La spesa per il servizio del debito	»	159
8.5. La copertura dei residui perenti	»	164
9. L'avanzo di amministrazione dell'esercizio 2001 nel confronto con i risultati delle precedenti gestioni	»	167

PARTE III
LA SANITÀ

1. Considerazioni generali	Pag.	184
2. Costi e finanziamenti dell'assistenza sanitaria. Nuovo sistema di classificazione dei bilanci aziendali e aggiornamento dei disavanzi dell'anno 1999	»	188
3. Entrate, uscite e disavanzi negli anni 2000 e 2001	»	193
3.1. L'anno 2000	»	193
3.2. L'anno 2001	»	197
4. La gestione dell'anno 2002: primi provvisori risultati	»	205
5. Il ripiano dei disavanzi sino all'anno 2001	»	215
6. La spesa sanitaria di parte corrente. Analisi per categorie economiche	»	223
6.1. Il costo del personale e la sua gestione	»	228
6.2. La spesa farmaceutica. Anni 1999-2002	»	236
6.3. La spesa per beni e servizi	»	245
6.4. L'ospedaliera convenzionata	»	250
7. I livelli essenziali di assistenza	»	254
8. Analisi sulla appropriatezza nella erogazione delle prestazioni sanitarie	»	255
8.1. Criteri di selezione e parametri di valutazione	»	257
9. Il programma di investimenti nel settore della sanità [articolo 20, legge 67/'88]	»	261
9.1. Attuazione della prima fase e quadro normativo di riferimento	»	261
9.2. La seconda fase del programma nazionale straordinario. Quadro normativo. Gli accordi di programma	»	266
9.3. Le fonti di finanziamento degli accordi di programma	»	272
9.4. Gli importi previsti negli accordi per categorie di intervento	»	275
9.5. Gli interventi previsti negli accordi	»	277
9.6. L'esecuzione degli accordi. Gli interventi autorizzati	»	281
10. Altre linee di finanziamento del programma di investimenti in sanità	»	284
10.1. La libera professione intramuraria	»	284
10.2. Il potenziamento delle strutture di radioterapia	»	284
10.3. Strutture residenziali per cure palliative e di assistenza ai malati terminali	»	285

Alla stesura della presente relazione hanno collaborato i seguenti magistrati curando le singole parti a fianco di ciascuno indicate:

Cons. Enrico Flaccadoro (Parte II[^] - paragrafo 2);

Ref. Cinzia Barisano (Parte III[^] - paragrafi 9 e 10);

Ref. Paola Cosa (Parte II[^] - paragrafo 4).

La redazione delle rimanenti parti è stata curata direttamente dal relatore Cons. Rita Arrigoni che ha altresì svolto la funzione di coordinamento.

DELIBERAZIONE

PAGINA BIANCA



Delibera n. 5/2003

Corte dei Conti

SEZIONE AUTONOMIE

composta dai magistrati:

PRESIDENTE:	Fulvio	BALSAMO
PRESIDENTE agg.to:	Giuseppe Salvatore	LAROSA
CONSIGLIERI:	Enrico	MAROTTA
	Giovanni	SFERRA
	Rita	ARRIGONI (relatore)
	Enrica	LATERZA
	Guido	MACCAGNO
	Stefano	IMPERIALI
	Francesco	PETRONIO
	Maria Luisa	DE CARLI
	Maria Teresa	POLITO
	Carmela	IAMELE
	Elio	BERARDUCCI
I° REFERENDARIO:	Cinzia	BARISANO

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 sull'andamento generale della finanza regionale è stata attribuita alla Sezione Autonomie;

Uditi, nella adunanza dell'11 giugno 2003, il relatore consigliere Rita Arrigoni e, per la parte da essa curata, in qualità di estensore, il consigliere Cinzia Barisano (parte III, paragrafi 9 e 10);

APPROVA

la relazione annuale sulla gestione finanziaria delle Regioni per gli anni 2001 e 2002, 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 dell'economia e delle finanze, al Ministro della salute, ai Presidenti delle Giunte regionali.

Così deciso in Roma nella adunanza dell'11 giugno 2003.

IL RELATORE
F.to Rita ARRIGONI

IL PRESIDENTE
F.to Fulvio BALSAMO

Depositata in Segreteria il 12.6.2003

IL DIRIGENTE
F.to Giuliana PECCHIOLI

RELAZIONE

PAGINA BIANCA

PARTE I[^]

IL COMPARTO REGIONALE E GLI EQUILIBRI DI FINANZA PUBBLICA

- 1. L'impatto del comparto regionale sul fabbisogno di cassa del settore statale. Anni 1998-2002**
- 2. L'indebitamento come mezzo di copertura del fabbisogno regionale**
- 3. Liquidità regionale e sistema di tesoreria unica. Le giacenze degli anni 1996-2000**
- 4. Il patto di stabilità interno nella prospettiva di riordino del sistema di contabilità pubblica**
- 5. La disciplina del patto di stabilità interno per il 2002 e per il 2003**
 - 5.1. Segue: i risultati dell'anno 2002*

1. L'impatto del comparto regionale sul fabbisogno di cassa del settore statale. Anni 1998-2002

Nell'anno 2002 il fabbisogno del settore statale ha registrato il risultato di 26.040 milioni di euro [lire 50.420 miliardi], inferiore di 7.507 milioni a quello registrato del 2001 [€ 33.547 milioni].

Tale grandezza non è fra le variabili finanziarie monitorate in sede di patto di stabilità e crescita. Essa assume tuttavia rilevanza fondamentale ai fini del controllo sull'andamento di altri indicatori di finanza pubblica, primo fra i quali il rapporto fra debito pubblico e PIL. L'andamento del fabbisogno, confrontato con quello realizzato nell'anno precedente, dà conto di eventuali scostamenti negli andamenti di cassa rispetto a quelli ritenuti compatibili con gli obiettivi stabiliti in sede comunitaria.

L'impatto del comparto regionale sul fabbisogno di cassa del settore statale si misura in termini di risorse assorbite dal bilancio dello Stato e da enti esterni al settore nonché dalle liquidità di tesoreria quale saldo fra versamenti e prelevamenti. Per altro verso, tali risorse rappresentano la copertura al fabbisogno di cassa delle Regioni al netto delle entrate proprie, fra le quali figura l'accisa benzina ma non l'IRAP, l'IRPEF, l'IVA.

Il fabbisogno consolidato del comparto Regioni comprensivo della sanità, se misurato in termini di copertura, è quindi il risultato del saldo complessivo tra aumenti e diminuzioni dei conti correnti di tesoreria unica, cui va aggiunto l'importo dei finanziamenti esterni.

Di qui lo stretto collegamento fra le esigenze di cassa del comparto regionale e i risultati di fabbisogno del settore statale e l'influenza esercitata, oltre che sul debito pubblico, indirettamente anche sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche.

L'analisi di tali risultati permette una prima valutazione sull'andamento dei flussi di cassa riferibili al comparto medesimo, con speciale riguardo ai risultati dell'anno 2002, nel confronto con gli andamenti degli esercizi precedenti.

Tali aspetti sono rappresentati nella seguente tabella dalla quale è possibile cogliere elementi conoscitivi sui risultati di una strategia che ha perseguito l'obiettivo di contenimento della spesa, specie di quella corrente, in termini di contributo richiesto

anche al comparto regionale a favore degli impegni assunti dal nostro paese con il Patto di stabilità e crescita [su questi aspetti, v. il seguente paragrafo n. 4].

Va peraltro chiarito che i dati medesimi vanno resi omogenei nella serie storica del periodo, specie con riguardo alle interazioni implicate dal sistema dei sospesi di tesoreria che comportano sterilizzazione temporanea di poste contabili. Significativo a riguardo è il finanziamento dell'assistenza sanitaria che nell'anno 2002 si è mantenuta affidata al meccanismo delle anticipazioni che di altrettanto hanno prosciugato l'analogha posta in uscita da bilancio Stato.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 1/REG

FABBISOGNO DEL COMPARTO REGIONALE - COPERTURA										
1998 - 2002										
(in milioni di euro)										
	TOTALE REGIONI					TOTALE REGIONI S.O.				
	1998	1999	2000	2001	2002	1998	1999	2000	2001	2002
A. Gestione di bilancio (a+b+c+d)	34.190	56.145	49.898	59.707	57.347	23.989	44.116	36.993	47.205	41.618
a. regioni altro trasf. Correnti	13.834	10.969	16.542	36.670	18.366	5.299	2.426	6.462	25.975	6.842
b. regioni trasf. C/capitale	2.736	3.216	3.108	6.277	7.900	2.184	2.602	2.502	5.181	7.286
c. trasferimenti FSN/comp. IVA (2862)	16.133	39.213	29.731	13.144	31.080	15.218	36.533	27.532	12.666	27.489
d. ripiani disavanzi sanità (l. 21/97)	1.487	2.748	516	3.615	0	1.288	2.556	497	3.383	0
B. Contributi sanitari e altro (a+b+c+d)	8.990	851	11	3.781	0	7.835	759	10	2.923	0
a. Inps	3.931	785	0	0	0	3.457	702	0	0	0
b. giroconto	4.934	65	11	0	0	4.272	56	10	0	0
c. fs	39	0	0	0	0	33	0	0	0	0
d. altro/Ed. agevolata L.112/98 art.61 (per il 2001)	86	0	0	3.781	0	73	0	0	2.923	0
C. Irap (a+b)	15.145	18.465	31.517	30.501	31.231	13.263	16.153	28.025	27.057	27.785
a. Irap pubblica	5.451	6.884	6.895	8.018	8.220	4.482	5.643	5.688	6.588	6.686
b. Irap privata	9.694	11.580	24.622	22.483	23.011	8.780	10.511	22.337	20.469	21.099
D. Addizionale Irpef	75	2.428	2.518	4.605	4.943	65	2.130	2.213	4.051	4.348
E. Risorse Cee (a+b)	3.149	3.677	4.119	4.498	2.239	2.441	2.958	3.345	3.625	1.539
a. risorse Cee	1.808	1.927	2.364	2.606	1.331	1.320	1.501	1.805	2.102	808
b. risorse cofinanz. nazionale	1.341	1.749	1.755	1.893	907	1.120	1.457	1.540	1.523	732
F. Mutui pregressi sanità	776	775	0	0	0	547	775	0	0	0
G. Sospesi di tesoreria (b-a+d-e)	14.461	-14.763	3.049	5.154	6.463	12.549	-13.362	3.153	3.831	7.871
a. rimborsi sanità	32.153	62.702	39.213	22.429	22.405	29.963	57.334	36.008	21.386	16.776
b. anticip.concesse - sanità	47.467	47.940	42.262	27.583	56.357	43.365	43.971	39.161	25.217	52.136
c. rimborsi - fondo pereq./dal 2001 - sanità da bilancio	853	0	0	0	27.489	853	0	0	0	27.489
d. anticip.concesse - fondo pereq.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
H. Totale finanziamenti esterni (A+B+C+D+E+F+G)	76.785	67.577	91.113	108.247	102.224	60.689	53.527	73.739	88.692	83.161

segue pag ==>

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

segue TAB 1/REG

	TOTALE REGIONI					TOTALE REGIONI S.O.				
	1998	1999	2000	2001	2002	1998	1999	2000	2001	2002
J. Tesoreria (J=a+b+c+d+e)	5.797	-6.630	9.260	10.607	8.959	4.300	-4.508	8.756	10.116	8.797
a. Sanità - Usl (I+II)	329	-1.084	-652	-225	199	-398	-1.312	-605	-151	95
I. Sanità - Usl gestione ordinaria (1-2+3-4+5-6)	304	-760	-544	-205	305	-440	-1.018	-514	-119	178
1 DGT Usl entrate 20006	48.028	50.193	55.683	13.906	4.823	43.867	46.105	51.032	8.562	0
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	48.028	50.193	55.683	13.906	4.823	43.867	46.105	51.032	8.562	0
5. Usl entrate	79.772	87.805	78.432	93.527	84.423	52.094	56.773	62.142	74.504	75.276
6. Usl uscite	79.468	88.565	78.976	93.540	84.118	52.533	57.790	62.656	74.623	75.098
II. Sanità - usl gestione liquidatoria (1-2+3-4+5-6)	25	-324	-108	-20	-106	42	-294	-92	-32	-83
1 DGT Usl entrate 20011	1.107	579	38	0	0	930	567	38	0	0
2. DGT Usl uscite 20011	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	1.110	582	38	0	0	930	567	38	0	0
5. Usl entrate	1.977	949	460	654	214	1.524	865	361	551	145
6. Usl uscite	1.950	1.271	568	674	320	1.482	1.159	453	583	228
b. Sanità Regioni (1-2+3-4)	2.285	-3.160	-7.771	3.278	-593	1.657	-2.326	-7.058	2.846	-250
1. Regioni sanità entrate	85.171	109.734	89.367	36.676	8.816	77.605	100.360	81.533	29.410	0
2. Regioni sanità uscite	82.793	114.015	95.570	33.276	9.461	75.751	103.784	87.090	26.469	250
3. Regioni sanità disavanzi Usl entrate	1.503	2.986	1.018	232	53	1.304	2.795	998	3	0
4. Regioni sanità disavanzi Usl uscite	1.596	1.864	2.585	355	0	1.501	1.697	2.499	95	0
c. Irap (1-2+3-4)	2.914	-923	16.287	-998	12.382	2.415	-773	15.094	-1.135	11.750
1. Irap pubblica entrate cc	5.451	6.884	6.895	8.018	8.220	4.482	5.643	5.688	6.588	6.686
2.a Irap pubblica uscite conti ordinari	2	2	2	1	5.123	2	2	2	1	4.605
2.b Irap pubblica uscite conti sanità	4.872	6.889	6.859	4.124	310	3.995	5.645	5.670	3.045	0
3. Irap privata entrate cc	11.005	17.291	29.765	23.021	23.221	9.948	15.707	26.982	20.916	21.106
4.a Irap privata uscite conto ordinario	1.596	1.942	1.732	1	12.871	1.453	1.648	1.529	0	11.430
4.b Irap privata uscite conto sanità	7.072	12.202	8.122	27.373	546	6.566	11.104	7.055	25.146	0
4.c Irap privata uscite Stato-erario	0	4.062	3.658	539	210	0	3.724	3.321	447	8
d. Addizionale Irpef (1-2)	11	55	268	3.198	1.264	10	46	238	3.054	991
1. addizionale Irpef entrate cc	75	2.428	2.518	4.605	4.943	65	2.130	2.213	4.051	4.348
2. addizionale Irpef uscite cc	64	2.373	2.250	1.408	3.679	55	2.083	1.974	997	3.356
e. Regioni altro (1-2+3-4+5-6)	258	-1.519	1.127	5.355	-4.294	617	-142	1.088	5.502	-3.790
1. Regioni ordinari entrate	21.377	18.390	22.671	11.669	8.139	14.201	11.697	14.682	2.582	0
2. Regioni ordinari uscite	21.016	19.523	22.266	15.397	8.484	13.569	11.579	14.305	6.357	0
3. Regioni risorse Cee entrate	3.070	3.602	4.010	4.800	2.235	2.367	2.892	3.240	3.558	1.544
4. Regioni risorse Cee uscite	3.103	3.922	3.207	4.602	2.830	2.354	3.152	2.502	3.280	1.979
5. Regioni altro entrate	14	1	9	10	1	0	1	1	2	1
6. Regioni altro uscite	84	68	90	124	0	29	0	28	0	0
7. Regioni CTU entrate	0	0	0	79.971	78.632	0	0	0	79.971	78.632
8. Regioni CTU uscite	0	0	0	70.973	81.987	0	0	0	70.973	81.987
Effetto sul fabbisogno (H-J)	70.988	74.207	81.853	97.640	93.265	56.389	58.035	64.983	78.575	74.364

FONTE: Ministero dell'economia e delle finanze

L'esame dei dati consente una prima rilevazione sui risultati dell'anno 2002. La copertura del fabbisogno regionale [RSS+RSO] mostra una consistente flessione rispetto all'anno precedente di 4.375 milioni di euro [8.471 miliardi di lire], percentualmente pari a -4,5%. Risultato, questo, decisamente opposto a quello del 2001 che aveva fatto invece registrare una crescita del 19% rispetto all'anno precedente.

L'indicata flessione è sostanzialmente ascrivibile al comparto delle Regioni a statuto ordinario [RSO] il cui fabbisogno 2002 segna la consistente diminuzione di 4.211 milioni di euro, pari a -5,4% sull'anno 2001 di cui capovolge il risultato [il 2001 aveva segnato una crescita del 20,9% rispetto all'anno 2000: +13.592 mln-euro in v.a.]. Si tratta di vera novità a confronto con gli andamenti registrati negli anni precedenti ove l'impatto sul fabbisogno del settore è sempre stato positivo e per valori in costante crescita [+ 10,3% nel 2000, + 2,9% nel '99; +6,6% nel '98; +6,8% nel '97].

L'esito 2002, da parte delle RSO, è attribuibile soprattutto alla gestione della sanità.

La suesposta tabella espone trasferimenti alle RSO da bilancio Stato per 41.618 milioni di euro, alla cui composizione contribuisce in larga misura, per 27.489 milioni, il trasferimento per compartecipazione IVA, mentre consistente è il peso percentuale che assumono altri finanziamenti esterni come quelli relativi a IRAP e compartecipazione IRPEF [€ 32.133 milioni].

A proposito di tale voce alcuni chiarimenti sono necessari. Con l'accordo Governo-Regioni dell'8 agosto 2001, recepito con la legge 405/2001 di conversione del d.l. 347/2001, il finanziamento dell'assistenza sanitaria è stato integrato di un importo pari a 3.412,75 milioni di euro, la cui assegnazione alle Regioni è stata peraltro condizionata all'adempimento di numerosi impegni, primo fra tutti il ripiano delle quote di deficit rimaste a carico dei bilanci regionali. La dimostrazione di avvenuto assolvimento a tale ultimo onere ha richiesto inevitabilmente verifiche complesse in contraddittorio fra Ministeri dell'economia e della salute, da un lato, e Regioni dall'altro, impegnando tutto l'anno 2002; tant'è che le prime erogazioni alle Regioni adempienti sono avvenute nel febbraio 2003 [v. *infra*, Parte III[^], par. 5].

Tale meccanismo ha comportato la mancata definizione delle nuove aliquote IVA funzionali alla copertura del maggiorato finanziamento 2002 e la stessa impossibilità di

ripartizione delle quote di copertura del fabbisogno per la sanità, avvenuta solo a fine gennaio 2003.

Due le conseguenze influenti sull'andamento dei conti pubblici dell'anno.

La prima, è quella di una sottodotazione finanziaria per sanità 2001 pari alla integrazione non corrisposta [3.412 mln € pari a 6.800 mld lire].

Inoltre, il regime di transitorietà determinato dalle verifiche in corso, a causa dell'incertezza sulle somme spettanti, ha comportato per l'anno 2002 il ricorso ad anticipazioni provvisoriamente misurate sull'importo corrispondente al finanziamento 2001, neppure incrementato del 3,5%, cioè inferiore a quanto stabilito con il precedente e ormai superato accordo del 3 agosto 2000, con temporanea decurtazione di circa 4.590 miliardi di lire [€ 2.370 mln – v. Parte III[^] parag. 4].

Anche i ripiani degli anni precedenti, 94-99 e 2000, hanno risentito di slittamenti a causa dei tempi necessari a dare dimostrazione dei riequilibri operati dalle Regioni. Così per il 1994-1999 con minore assegnazione alle Regioni di 1.420 milioni di euro [2.750 mld lire] sui 3.099 milioni di euro dovuti nel 2002 [v. *infra* Parte III, parag. 5]. Così pure per il 2000, con acconto erogato nel 2002 di 697 milioni di euro e residuo rimasto da versare di pari importo.

Va ricordato infine che nella composizione dei finanziamenti esterni figurano altresì i sospesi di tesoreria cui affluiscono le anticipazioni per la sanità; i relativi rimborsi, dimensionati in senso inverso ai pagamenti da bilancio e ai finanziamenti per IVA [ex FSN], IRPEF e IRAP, determinano i relativi saldi, nei quali è il rischio di finanziamenti sotto linea.

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 l'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.

Non a caso a fine anno 2002 i rendiconti regionali mostrano nella parte non effettiva del bilancio [Tit. VI° entrata] un ingente importo di entrate per anticipazioni al finanziamento della sanità, sostitutive di competenze non incassate per IVA, IRAP, e addizionale IRPEF sul Titolo I° ove si è registrata una consistente flessione [v. *infra*, Parte II^, par. 8.2]

A tener conto degli indicati slittamenti di cassa, complessivamente pari a circa 7.900 milioni di euro, cui va aggiunto l'ammontare del fondo perequativo 2002 non corrisposto nell'anno a causa della mancata ripartizione del fabbisogno, circa 6.200 milioni di euro, l'impatto sul fabbisogno sarebbe stato ben maggiore [+14.099 mln €], e l'incremento rispetto al 2001 anziché in flessione sarebbe stato di + 9.888 milioni di euro, percentualmente pari a + 12,6%

Conclusivamente, l'esito apparentemente virtuoso, in ordine alle esigenze di copertura del fabbisogno prodotto dal comparto regionale e correlativo impatto sul settore statale, va sottoposto ad attenta lettura ad evitare giudizi solo apparentemente positivi e privi di quelle preoccupazioni che viceversa emergono una volta ricondotti i dati di cassa al loro reale significato.

Del resto, a conferma della consistente restrizione di liquidità generata nel comparto RSO dagli slittamenti di risorse di cui si è detto, valgono i risultati delle contabilità CEE e di tesoreria unica delle RSO, con un prelievo assai maggiore rispetto a quanto incassato nell'anno medesimo [punto J, lett. e].

Per quanto concerne poi l'effetto sul fabbisogno attribuibile alle singole Regioni, la seguente tabella riporta i dati relativi con riferimento agli anni 1998-2002 con distinta considerazione per le Regioni a statuto ordinario e speciale.

TAB 2/REG

EFFETTO SUL FABBISOGNO DI CASSA					
ANNI 2000 - 2002					
(in milioni di euro)					

AMMINISTRAZIONI	2000	2001	Variaz. %	2002	Variaz. %
Piemonte	6.094	6.943	13,94	6.431	-7,37
Lombardia	11.637	13.677	17,52	12.884	-5,80
Veneto	5.509	6.442	16,93	6.440	-0,02
Liguria	2.358	3.001	27,26	2.803	-6,58
Emilia Romagna	5.645	6.687	18,46	6.423	-3,95
Toscana	4.774	5.448	14,11	5.777	6,03
Marche	2.025	2.426	19,84	2.155	-11,20
Umbria	1.394	1.631	17,02	1.461	-10,42
Lazio	6.918	8.745	26,41	8.243	-5,74
Abruzzo	1.736	2.193	26,36	1.689	-23,01
Molise	580	720	24,15	553	-23,27
Campania	7.491	9.236	23,30	8.907	-3,56
Basilicata	1.014	1.327	30,93	1.256	-5,33
Puglia	4.675	6.144	31,42	5.878	-4,33
Calabria	3.134	3.956	26,22	3.465	-12,40
TOTALE R.S.O.	64.983	78.575	20,92	74.364	-5,36
Val d'Aosta	565	917	62,32	952	3,87
Trentino Alto Adige	291	228	-21,43	286	25,42
Provincia autonoma di Trento	2.515	2.932	16,60	3.342	13,97
Provincia autonoma di Bolzano	3.147	3.589	14,04	3.232	-9,96
Friuli Venezia Giulia	2.754	3.132	13,76	2.893	-7,65
Sicilia	4.020	4.063	1,05	4.508	10,96
Sardegna	3.579	4.203	17,44	3.688	-12,24
TOTALE R.S.S.	16.870	19.065	13,01	18.901	-0,86
TOTALE REGIONI	81.853	97.640	19,29	93.265	-4,48

FONTE: Ministero dell'economia e delle finanze

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

Prima osservazione – come già detto – è nella consistente flessione di impatto sul fabbisogno 2002 del settore statale, il cui valore assoluto riferito alle RSO è inferiore di 4.211 milioni di euro all'omologo dato dell'anno precedente [-5,4%].

Una analisi sulle singole poste di copertura dei fabbisogni regionali mette in evidenza alcuni aspetti degni di segnalazione.

Intanto come già detto la movimentazione dell'IRAP nel conto di tesoreria ha determinato uno slittamento nella attribuzione alle contabilità regionali per circa la metà delle spettanze di cassa [21.106 mln in entrata e 11.430 mln in uscita al conto ordinario Regioni].

L'anno 2002 mette a confronto situazioni differenziate ove degno di nota è l'esito in generale più virtuoso del Centro-Sud in coincidenza con la maggior parte delle Regioni penalizzate nei trasferimenti per l'assistenza sanitaria a causa del meccanismo sanzionatorio conseguente le disposizioni dell'art. 4 della legge 63/2002 convertito con la legge 112/2002 [v. *infra*, Parte III[^], par. 5] coniugatosi peraltro e bilanciato da analogo esito positivo del Centro-Nord in corrispondenza della percentuale di afflusso di entrate per IRAP assai inferiore al Nord rispetto al Sud.

Per quanto riguarda il primo dei due aspetti evidenziati e come meglio illustrato nella parte della relazione dedicata ai ripiani per disavanzi in sanità, sono dieci le Regioni che hanno subito gli effetti della sospensione nelle erogazioni in sanità per non aver dimostrato il puntuale adempimento agli obblighi dipendenti dall'accordo dell'8 agosto 2001 e sono principalmente collocate nell'area geografica meridionale-insulare, ma soprattutto cinque hanno reiterato l'omessa dimostrazione per gran parte degli anni in considerazione [1994-1999, 2000, 2001]: Liguria, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna.

Quanto al minore afflusso IRAP ai bilanci regionali, va intanto chiarito che della competenza dell'anno 2002 le Regioni nulla hanno introitato ai propri bilanci. I flussi di cassa registrano in realtà pagamenti relativi ad anni precedenti. Specie le Regioni del Nord e alcune del Centro vedono versamenti alle proprie contabilità percentualmente inferiori a quanto sopraggiunto nei conti di tesoreria generale con scarti che tanto più si

riscontrano elevati con riguardo alla IRAP privata in coniugazione con livelli elevati di PIL e valore aggiunto. Così per la Lombardia che assorbe nelle proprie contabilità solo il 44,6% di compartecipazione registrata in entrata dalla tesoreria, ma pure Veneto [44,9%], Emilia Romagna [51,4%], Toscana [46,6%] Lazio [59,6%]. Differente la percentuale di acquisizione delle Regioni del Sud, ma anche della Liguria [73,7%] che si attestano attorno al 77-79% per Umbria e Abruzzo, ma toccano oltre l'85% per la Campania e dal 90% al 101% per Molise Basilicata, Puglia, Calabria.

2. L'indebitamento come mezzo di copertura del fabbisogno regionale

La copertura del fabbisogno regionale tramite la contrazione di mutui o altri strumenti finanziari allevia per un verso l'impatto sul fabbisogno del settore statale e al contempo è mezzo di finanziamento della spesa regionale in aggiunta alle entrate riferibili alla fiscalità propria.

La situazione finanziaria riscontrabile a livello regionale mostra negli ultimi due anni una marcata crisi di liquidità generata sia dallo slittamento di erogazioni da parte del bilancio dello Stato di spettanze regionali, con conseguente scopertura di cassa, sia a causa delle criticità riscontrabili sul versante della sanità ove l'evoluzione dei costi, superiore al tasso di sviluppo, ha implicato altrettanta esigenza di colmare il differenziale in termini di deficit.

Le esigenze imposte dall'accordo dell'8 agosto 2001, con la previsione di integrazioni finanziarie ai fabbisogni della sanità condizionate a contestuali ripiani da parte delle Regioni, hanno posto in primo piano il problema di una gestione innovativa delle passività regionali alla ricerca di minore costo del debito e ricostruzione di ulteriore capacità di indebitamento. Ulteriore crucialità è nelle recenti disposizioni di sospensione della capacità fiscale regionale per l'anno 2003 [v. art 3 finanziaria 2003].

Primo obiettivo, riscontrabile in diverse realtà regionali, è stato di ricostruire la propria capacità giuridica di indebitamento a fronte del limite quantitativo del relativo costo, non consentito oltre il 25% delle entrate proprie non vincolate.

Fra gli strumenti a tal fine utilizzati dalle Regioni figurano, nel periodo recente, specialmente operazioni di rinegoziazione del debito o una sua estinzione anticipata. Da dire tuttavia che, seppure previste dall'art 41 della finanziaria 2002, tali operazioni sono

consentite – oltre che nei confronti di mutui contratti dopo il 31 dicembre 1996 – solo se intese alla diminuzione del valore finanziario delle passività totali e del costo dell'indebitamento [art. 41, legge 448/2001]¹; obiettivo, questo, pure alla base del crescente ricorso da parte regionale a forme di gestione del debito sulla base di strumenti derivati, a riguardo dei quali speciali regole e limiti sono tuttavia da definire con decreto del Ministro dell'economia [art. 41, legge 448/2001]².

Il contratto di *swap* ne è il principale esempio e proprio a tale proposito si impongono adeguate cautele ad evitare di esporre la finanza regionale a rischi inappropriati. Cautele che vanno in duplice direzione; da un lato per evitare che rifornimenti di liquidità, legati a particolari meccanismi e variabili *swap*, possano tradursi in un aggiramento alla regola che vieta l'indebitamento per finanziare spesa corrente; inoltre, per escludere operazioni che, pur vantaggiose a breve, esponano al rischio di futuri effetti negativi legati a perversi andamenti dei tassi di interesse. Ora, se in generale la finalità di tali operazioni è quella di ridurre il costo del debito, nondimeno avendo a presupposto una scommessa sull'andamento dei tassi, l'esito finale è direttamente influenzato dall'andamento del mercato. La variabile del sinallagma contrattuale [l'Euribor] dipende infatti da numerosi fattori, non gestibili dalla Regione, né dall'intermediario finanziario. Va osservato poi che l'aleatorietà dell'operazione, del resto riscontrabile anche in ipotesi di mutui con tassi variabili, impone una appropriata valutazione al fine di un puntuale adempimento all'obbligo di copertura del servizio del debito da assicurare mediante specifica appostazione nel bilancio pluriennale della Regione [art 23 d.lgs 76/2000].

Nel 2002 l'utilizzo dello strumento *swap* è cresciuto e, rispetto ai valori di due anni precedenti, ha interessato una percentuale del debito regionale complessivo che dal

¹ L'art. 41 della legge 448 del 2001 [finanziaria del 2002] ha introdotto una serie di misure dirette a garantire l'efficienza e la flessibilità degli strumenti di finanziamento degli enti territoriali sul mercato dei capitali, allo scopo di minimizzare il costo del debito e contenere l'esposizione ai rischi finanziari. È prevista espressamente la possibilità per le Regioni e gli enti locali di procedere ad estinzione anticipata di passività contratte dopo il 31 dicembre 1996 finanziata con collocamento di nuovi mutui, a condizione di ottenere una riduzione del valore finanziario delle passività totali.

² L'art. 41 della 448/'01 rimuove alcuni vincoli che hanno sin qui condizionato la gestione delle passività da parte degli enti territoriali. In particolare è prevista la possibilità di emettere titoli obbligazionari con rimborso in unica soluzione alla scadenza [struttura *bullet*] e correlata costituzione di un fondo di ammortamento reinvestibile, oppure è consentito concludere operazioni di *swap* per l'ammortamento [amortizing *swap*]. Infine l'art. 41 elimina l'obbligo di emissione alla pari sin qui prevista per i titoli obbligazionari degli enti territoriali.

23,9% del 2000 è passata a al 32,5%. Altrettanto dicasi per la struttura dei tassi di interesse con margine progressivamente maggiore riservato a quello variabile. Per aver contezza della diffusione dei fenomeni descritti valgono i seguenti dati riferiti all'anno 2002:

- nella composizione complessiva del debito regionale oltre il 50% del debito è a tasso variabile, circa il 26% è a tasso fisso, il rimanente assume formule intermedie volte a limitare il rischio [variabile con protezione, opzione fisso-variabile];

- ben otto Regioni hanno fatto ricorso nel 2002 ad emissioni di *bond* [Umbria, Toscana, Lombardia, Marche, Lazio, Abruzzo, Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia] per un valore complessivo di 4.718 milioni de euro [9.135 miliardi di lire];

- cresce nel 2002 l'utilizzo dello strumento *swap* sul debito, attestandosi ad una percentuale del 32,5% mentre nel 2000 non raggiungeva il 24%.

Per quanto riguarda le emissioni di *bond* avvenute nell'anno 2002, va segnalato come differenti siano le finalità e gli obiettivi perseguiti dalle Regioni tramite il correlativo finanziamento. L'**Umbria** ha effettuato due emissioni per un ammontare totale di 1,5 miliardi €. Il ricavato della maggiore di esse [1,02 miliardi €] è destinato alle opere di ricostruzione in relazione al terremoto del 1997, mentre la copertura dell'onere è prevista a carico dello Stato mediante contributi ventennali versati direttamente dal Dipartimento della Protezione civile alla Banca che agisce da Trustee per conto degli obbligazionisti. Le risorse attivate sono versate in una contabilità speciale istituita ai sensi dell'art. 15 della legge 61 del 1998 presso la Banca d'Italia-Tesoreria provinciale dello Stato [v. leggi 61/'98, 448/'98, DPCM 3.6.1999]. La **Lombardia** nel 2002 ha definito una emissione in USD pari a di 1 miliardo di dollari con durata del debito a lungo termine [30 anni] e con interesse del 5,8% [scadenza 25.10.2032]. L'emissione è stata fatta a 30 bp *over swaps*. La Regione **Marche**, al pari dell'Umbria, è ricorsa ad una emissione di *bond* pari a 855 milioni di euro per gli interventi connessi con gli eventi sismici del '97, ma nei precedenti anni le emissioni erano state pari a 1.600 milioni di euro, per un totale di 2.464 milioni di euro. Anche in questo caso, come già visto per l'Umbria, la copertura dell'onere è prevista a carico del bilancio dello Stato mediante contributi versati direttamente alla Regione il cui Presidente è investito del ruolo di commissario per il terremoto. I relativi fondi non

figurano nella parte effettiva del bilancio regionale né vengono registrati come debito regionale. La **Toscana**, nel quadro di una particolare attenzione al proprio stock di debito ha proceduto nel 2002 a rilevanti operazioni di ristrutturazione, sia per alleggerirne l'onere, sia per ampliare la propria capacità di indebitamento. Ciò in relazione ad un vasto piano di realizzazioni infrastrutturali previste a partire dal 2003 fino al 2007. In questo quadro, la Regione ha emesso 465 milioni di EUR ammortizzabili in 20 anni. Il ricavo sarà usato per la ristrutturazione del debito della Regione con estinzione anticipata dei mutui più onerosi e rimodulazione dei derivati finanziari. Ulteriore emissione nell'ambito del programma pluriennale di investimenti verrà lanciata nel 2003. L'**Abruzzo** ha emesso, con durata trentennale, *bullet* per 320 milioni di euro contrattati ad un interesse di Euribor 6-month (mese) + 35 bp. Lo *spread* è 35 bp oltre lo swap. Tre quarti della spesa regionale è attribuibile alla sanità e l'**Abruzzo** ha finora finanziato solamente una piccola parte del suo deficit sanitario con prestiti. Ciò si è tradotto in un basso livello di debito per la Regione. Nondimeno, la parte rimanente dei passati disavanzi, riferiti agli anni 2000 e precedenti, dovranno trovare copertura; il che potrebbe implicare un incremento significativo del debito a copertura della spesa sanitaria regionale. La Regione ha comunque preso provvedimenti per minimizzare i futuri deficit nel settore della sanità che in prospettiva potrebbero essere più contenuti. Il **Lazio** ha varato nel 2002 una emissione obbligazionaria a lungo termine [scadenza 23.6.2028] per un ammontare di 300 milioni di euro. L'emissione è stata fatta a 32 bp sopra media swap. La regione ha visto il suo rating abbassato da Stanley & Poor ed è sotto sorveglianza di Moody's. L'obiettivo perseguito è di ottenere margini di riequilibrio finanziario dalla fine del 2003 con ricorso alla fiscalità e con misure di contenimento dei costi per ridurre gli elevatissimi deficit della gestione sanitaria, a copertura dei quali è in fase di definizione nel 2003 una complessa operazione di cartolarizzazione basata sui canoni di affitto pagati dalle *asl*, tramite la Regione, per l'uso di 56 ospedali ceduti con contratto "*sale & lease back*" alla società immobiliare San.Im. La società veicolo, Cartesio s.r.l., procederà, a sua volta, a fronte della cessione del portafoglio canoni, alla emissione di bond per 1,1 miliardi di euro in tre tranche [euro, dollari Usa, sterline], con garanzia offerta dai flussi dei canoni. La **Valle d'Aosta** ha varato una obbligazione per 130 milioni di euro a lunga scadenza

[28.5.2021] e in aumento alla precedente emessa nel maggio 2001. L'emissione è stata fatta a 18 bp sopra lo swap. Il finanziamento è stato finalizzato agli interventi per la ricostruzione a seguito all'alluvione dello scorso anno. Il **Friuli Venezia Giulia** ha lanciato un EUR-bond di 129,8 milioni nell'ambito del suo programma di investimenti. Lo *spread* dell'emissione è di 8,5 bp over swap.

La situazione riscontrata con riferimento all'andamento delle passività regionali e alle misure adottate da alcune Regioni per la gestione del debito, trova ulteriore rappresentazione nell'evoluzione della complessiva consistenza dello stock di debito rilevabile per ciascuna Regione a chiusura degli anni 1998-2002. Si tratta di una analisi che consente di stabilire la misura di impatto sul debito delle pubbliche amministrazioni da parte del versante regionale.

La seguente tabella – riferita alle sole Regioni a statuto ordinario - riporta per ciascuna Regione la consistenza al 31 dicembre della complessiva esposizione debitoria, con distinta considerazione delle passività a carico delle Regioni e di quelle a carico dello Stato, nonché separata indicazione del debito contratto per i ripiani dei deficit in sanità.

Il debito complessivo ascende al 31 dicembre 2002 a 27.478,67 milioni di euro, dei quali 13.689,99 milioni sono a carico dei bilanci regionali e 13.788,67 milioni a carico dello Stato. Notevole l'importo dei prestiti obbligazionari, pari a 8.065,58 milioni di euro. La quota maggiore delle emissioni obbligazionarie è sostenuta dal contributo dello Stato [€ 5.667,11 mln] mentre sono a carico dei fondi regionali obbligazioni pari a 2.398,47 milioni di euro.

A comporre la maggior parte del debito obbligazionario con oneri a carico dello Stato sono le emissioni effettuate dalle Regioni Umbria e Marche a partire dall'anno 1998, in relazione a quanto previsto dalla legge 61 del 1998 per finanziare i danni del terremoto del 1997. A riguardo va chiarito che la particolare procedura prevista e di cui si è detto in precedenza, con emissione diretta da parte regionale, comporta oltreché la mancata iscrizione del debito nei confronti dello Stato anche la non iscrizione nel conto patrimoniale delle Regioni interessate non trattandosi di debito proprio. Si viene perciò a configurare un debito pubblico sotto la linea. Inoltre poiché le risorse attivate sono versate in una contabilità speciale presso la Banca d'Italia-Tesoreria provinciale esse

non figurano nella parte effettiva dei bilanci regionali con conseguente diminuzione di trasparenza per i conti pubblici.

I mutui restano, per importo complessivo, la parte più rilevante dell'esposizione debitoria a fine 2002 con un importo complessivamente pari a 19.413,09 milioni di euro.

Rispetto al debito complessivo, la quota riferibile alle esigenze di ripiano delle gestioni sanitarie ascende a fine 2002 a 9.897,01 milioni di euro. Di questi 7.986,53 milioni di euro sono a carico dei bilanci regionali, mentre la restante quota, pari a 1.910,485 milioni di euro è a carico dello Stato.

Con riferimento al quinquennio considerato, va notato il consistente aumento del debito propriamente regionale che, dai 6.074,41 milioni di euro del 1998, passa ai 13.689,99 del 2002, ove ancora maggiore è la quota destinata ai ripiani in sanità pari, nel 1998, a 2.368,85 milioni di euro, ma che tocca nel 2002 i 7.986,53 milioni di euro. Quanto al debito a carico del bilancio Stato l'incremento nel quinquennio è anche maggiore, passando da 6.869,03 milioni di euro a 13.788,67 milioni, ma assai diversa la composizione di questa crescita dovuta in larga misura alle emissioni obbligazionarie pro-terremoto di Marche e Umbria che assorbono la notevole flessione invece registrata nell'esposizione per la sanità la quale dai 5.042,58 passa a 1.910,48 milioni.

La seguente tabella consente altresì qualche confronto interregionale.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 3/RBG

ESPOSIZIONE DEBITORIA REGIONALE												
ANNI 1998-2002												
(in euro)												
REGIONI	ANNI	a CARICO della REGIONE			di cui sanità	a CARICO dello STATO			di cui sanità	TOTALE DEBITO	TOTALE di cui sanità	
		Mutui	Obbligazioni	TOTALE		Mutui	Obbligazioni	TOTALE				
		(1)	(2)	(A)=(1)+(2)	(a)	(3)	(4)	(B)=(3)+(4)	(b)	(A) + (B)	(a) + (b)	
PIEMONTE	Consistenza al 31 dicembre	1998	559.372.920	8.459.564	567.832.484	11.657.647	181.302.925	0	181.302.925	181.302.925	749.135.409	192.960.572
		1999	495.077.135	7.989.588	503.066.723	11.078.053	161.286.698	0	161.286.698	152.622.773	664.353.421	163.700.828
		2000	448.400.926	7.519.612	455.920.538	10.453.910	321.591.152	0	321.591.152	120.573.631	777.511.690	131.027.541
		2001	428.981.784	7.049.637	436.031.420	9.781.588	668.264.872	0	668.264.872	84.758.327	1.104.296.292	94.539.915
		2002	1.282.710.714	6.579.661	1.289.290.375	681.149.400	1.492.838.649	0	1.492.838.649	44.732.698	2.782.129.023	725.882.098
LOMBARDIA	Consistenza al 31 dicembre	1998	403.789.562	0	403.789.562	347.968.248	889.076.694	0	889.076.694	520.776.759	1.292.866.256	868.745.007
		1999	734.387.353	0	734.387.353	683.985.353	872.316.322	0	872.316.322	440.662.784	1.606.703.675	1.124.648.136
		2000	691.912.587	0	691.912.587	647.463.659	888.635.630	0	888.635.630	350.012.238	1.580.548.217	997.475.892
		2001	1.163.702.438	0	1.163.702.438	1.125.793.217	946.934.686	0	946.934.686	247.435.353	2.110.637.124	1.373.228.570
		2002	1.075.073.807	101.671.512	1.176.745.319	1.044.349.117	1.292.107.650	820.000.000	2.112.107.650	131.358.543	3.288.852.969	1.175.907.661
VENETO	Consistenza al 31 dicembre	1998	584.112.753	0	584.112.753	233.438.518	2.589.514.892	0	2.589.514.892	1.939.812.113	3.173.627.645	2.173.250.631
		1999	951.830.065	0	951.830.065	600.639.374	1.407.345.050	0	1.407.345.050	1.062.351.841	2.359.175.115	1.662.991.215
		2000	1.007.090.953	0	1.007.090.953	615.616.624	837.693.090	0	837.693.090	684.305.391	1.844.784.043	1.299.922.015
		2001	934.902.154	0	934.902.154	575.332.985	973.004.798	0	973.004.798	640.923.012	1.907.906.952	1.216.255.997
		2002	864.924.310	0	864.924.310	535.167.218	1.248.828.217	0	1.248.828.217	626.860.156	2.113.752.527	1.162.027.374
LIGURIA	Consistenza al 31 dicembre	1998	140.496.149	0	140.496.149	131.383.637	166.766.274	0	166.766.274	166.766.274	307.262.423	298.149.910
		1999	204.929.340	0	204.929.340	172.794.362	159.485.941	0	159.485.941	147.486.286	364.415.281	320.280.648
		2000	190.524.839	83.130.000	273.654.839	161.396.379	288.559.378	0	288.559.378	125.393.823	562.214.217	286.790.202
		2001	175.499.863	72.990.000	248.489.863	148.685.843	575.715.140	0	575.715.140	100.076.344	824.205.003	248.762.187
		2002	159.001.251	62.850.000	221.851.251	134.492.612	627.357.435	0	627.357.435	71.060.482	849.208.686	205.553.094
ROMAGNA	Consistenza al 31 dicembre	1998	781.283.028	0	781.283.028	661.681.921	648.231.393	0	648.231.393	604.651.211	1.429.514.421	1.266.333.132
		1999	926.826.554	0	926.826.554	825.796.625	918.383.563	0	918.383.563	590.133.711	1.845.210.117	1.415.930.337
		2000	860.609.136	0	860.609.136	775.869.371	857.185.723	0	857.185.723	540.055.488	1.717.794.859	1.315.924.859
		2001	879.345.578	0	879.345.578	806.997.130	804.441.012	0	804.441.012	500.422.725	1.683.786.591	1.307.419.855
		2002	1.341.595.179	0	1.341.595.179	1.283.257.956	833.902.533	0	833.902.533	454.924.315	2.175.497.711	1.738.182.271
TOSCANA	Consistenza al 31 dicembre	1998	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		1999	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		2000	931.200.000	0	931.200.000	516.500.000	271.100.000	0	271.100.000	0	1.202.300.000	516.500.000
		2001	872.800.000	25.800.000	898.600.000	524.200.000	267.800.000	0	267.800.000	0	1.166.400.000	524.200.000
		2002	403.950.000	478.490.000	882.440.000	514.520.000	248.785.627	227.674.063	476.459.690	0	1.358.899.690	514.520.000
UMBRIA	Consistenza al 31 dicembre	1998	241.054.443	0	241.054.443	48.291.584	449.153.250	0	449.153.250	64.064.268	690.207.692	112.355.852
		1999	278.269.755	0	278.269.755	46.208.450	456.198.906	562.454.000	1.018.652.906	54.011.564	1.296.922.662	100.220.014
		2000	313.429.615	0	313.429.615	43.958.046	412.644.208	1.179.563.356	1.592.207.564	23.955.852	1.905.637.180	67.913.899
		2001	217.188.957	111.556.913	328.745.869	33.812.845	430.669.610	2.517.750.937	2.948.420.547	16.914.181	3.277.166.416	50.727.026
		2002	264.684.854	108.153.890	372.838.745	32.009.136	420.556.566	3.301.613.215	3.722.169.781	8.967.655	4.095.008.526	40.976.791
MARCHE	Consistenza al 31 dicembre	1998	551.575.968	0	551.575.968	258.228.450	248.441.591	0	248.441.591	15.523.704	800.017.560	273.752.154
		1999	620.781.193	0	620.781.193	245.317.027	282.434.784	0	282.434.784	13.121.028	903.215.977	258.438.055
		2000	502.171.701	243.075.604	745.247.305	232.405.605	271.449.746	0	271.449.746	10.409.607	1.016.697.052	242.815.212
		2001	481.802.641	225.226.854	707.029.495	219.494.182	274.052.689	0	274.052.689	7.349.769	981.082.184	226.843.951
		2002	779.886.070	207.372.939	987.259.008	523.170.839	256.054.166	1.317.820.000	1.573.874.166	3.896.741	2.561.133.174	527.067.580

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 3 segue/REG

ESPOSIZIONE DEBITORIA REGIONALE												
ANNI 1998-2002												
(in euro)												
REGIONI	ANNI	a CARICO della REGIONE				di cui sanità	a CARICO dello STATO			di cui sanità	TOTALE DEBITO	TOTALE di cui sanità
		Mutui	Obbligazioni	TOTALE	Mutui		Obbligazioni	TOTALE				
		(1)	(2)	(A)=(1)+(2)	(a)	(3)	(4)	(B)=(3)+(4)	(b)	(A) + (B)	(a) + (b)	
L A Z I O	Consistenza al 31 dicembre	1998	530.654.000	519.504.000	1.050.158.000	141.116.000	595.658.000	0	595.658.000	595.658.000	1.645.816.000	736.774.000
		1999	820.377.000	498.743.000	1.319.120.000	294.102.000	666.988.000	0	666.988.000	522.957.000	1.986.108.000	817.059.000
		2000	874.125.000	639.796.000	1.513.921.000	270.112.000	895.954.000	0	895.954.000	442.428.000	2.409.875.000	712.540.000
		2001	1.117.984.000	832.219.000	1.950.203.000	760.269.000	813.053.000	0	813.053.000	353.229.000	2.763.256.000	1.113.498.000
		2002	1.071.408.000	918.674.000	1.990.082.000	731.430.000	878.486.000	0	878.486.000	254.425.000	2.868.568.000	985.955.000
A B R U Z Z O	Consistenza al 31 dicembre	1998	74.369.793	0	74.369.793	23.784.067	28.405.129	0	28.405.129	27.888.673	102.774.923	51.672.739
		1999	115.169.888	0	115.169.888	21.331.331	30.987.414	0	30.987.414	27.888.673	146.157.502	49.220.063
		2000	118.291.599	124.809.557	243.101.155	18.600.703	0	0	0	0	243.101.155	18.600.703
		2001	292.269.443	209.504.116	501.773.559	0	0	0	0	0	501.773.559	0
		2002	56.137.305	514.677.377	570.814.682	0	0	0	0	0	570.814.682	0
M O L I S E	Consistenza al 31 dicembre	1998	57.617.000	0	57.617.000	0	30.445.000	0	30.445.000	19.708.000	88.062.000	19.708.000
		1999	72.106.000	0	72.106.000	0	28.421.000	0	28.421.000	18.109.000	100.527.000	18.109.000
		2000	81.692.000	0	81.692.000	0	45.155.000	0	45.155.000	15.517.000	126.847.000	15.517.000
		2001	109.266.000	0	109.266.000	0	40.085.000	0	40.085.000	12.639.000	149.351.000	12.639.000
		2002	96.593.000	0	96.593.000	0	42.032.000	0	42.032.000	9.445.000	138.625.000	9.445.000
C A M P A N I A	Consistenza al 31 dicembre	1998	344.546.432	0	344.546.432	344.068.148	501.688.976	0	501.688.976	393.459.045	846.235.408	737.527.193
		1999	728.017.908	0	728.017.908	604.377.417	440.163.413	0	440.163.413	336.312.000	1.168.181.321	940.689.417
		2000	1.202.472.772	0	1.202.472.772	986.866.443	371.718.296	0	371.718.296	272.464.880	1.574.191.068	1.259.331.323
		2001	1.556.201.751	0	1.556.201.751	1.348.335.824	297.530.742	0	297.530.742	203.105.846	1.853.732.493	1.551.441.678
		2002	2.366.537.728	0	2.366.537.728	2.167.409.282	212.748.063	0	212.748.063	123.393.816	2.579.285.791	2.296.803.098
F U G L I A	Consistenza al 31 dicembre	1998	1.024.616.165	0	1.024.616.165	0	181.001.437	0	181.001.437	181.001.437	1.205.617.602	181.001.437
		1999	1.193.898.652	0	1.193.898.652	0	155.064.165	0	155.064.165	154.221.973	1.348.962.817	154.221.973
		2000	1.142.743.741	0	1.142.743.741	0	125.000.295	0	125.000.295	124.181.561	1.267.744.836	124.181.561
		2001	1.074.465.484	0	1.074.465.484	0	120.438.018	0	120.438.018	90.500.166	1.194.903.502	98.588.166
		2002	1.108.690.810	0	1.108.690.810	103.291.380	80.767.430	0	80.767.430	52.739.119	1.189.458.240	156.030.498
B A S I L I C A T A	Consistenza al 31 dicembre	1998	85.731.845	0	85.731.845	0	57.326.716	0	57.326.716	29.954.500	143.058.561	29.954.500
		1999	79.017.906	0	79.017.906	1.549.371	100.192.638	0	100.192.638	28.405.129	179.210.544	29.954.500
		2000	91.929.328	0	91.929.328	2.582.284	391.990.786	0	391.990.786	0	483.920.114	2.582.284
		2001	84.698.931	0	84.698.931	2.065.828	382.510.000	0	382.510.000	0	467.208.931	2.065.828
		2002	104.100.000	0	104.100.000	2.360.000	358.420.000	0	358.420.000	0	462.520.000	2.360.000
C A L A B R I A	Consistenza al 31 dicembre	1998	167.229.281	0	167.229.281	167.229.281	302.017.696	0	302.017.696	302.017.696	469.246.976	469.246.976
		1999	166.239.941	0	166.239.941	152.945.835	265.220.588	0	265.220.588	265.220.588	431.460.529	418.164.423
		2000	238.083.584	0	238.083.584	225.203.084	224.372.245	0	224.372.245	224.372.245	462.455.829	449.575.330
		2001	346.746.399	0	346.746.399	261.672.124	179.024.014	0	179.024.014	179.024.014	525.770.414	440.696.338
		2002	316.234.251	0	316.234.251	233.925.315	128.677.271	0	128.677.271	128.677.271	444.911.522	362.602.585
T O T A L E	Consistenza al 31 dicembre	1998	5.546.449.340	527.963.564	6.074.412.904	2.368.847.500	6.869.029.972	0	6.869.029.972	5.042.584.604	11.943.442.876	7.411.432.103
		1999	7.386.928.690	506.732.588	7.893.661.278	3.660.125.199	5.944.488.483	562.454.000	6.506.942.483	3.813.504.351	14.408.603.761	7.473.629.598
		2000	8.694.677.780	1.098.330.773	9.793.008.553	4.507.028.103	6.203.049.551	1.179.563.356	7.382.612.907	2.933.669.716	17.175.621.460	7.440.697.820
		2001	9.735.855.423	1.484.346.519	11.220.201.942	5.816.440.564	6.773.523.583	2.517.750.937	9.291.274.520	2.436.377.738	20.511.474.462	8.252.818.303
		2002	11.291.527.279	2.398.469.378	13.689.996.657	7.986.532.255	8.321.561.606	5.667.107.278	13.788.668.884	1.910.480.795	27.478.665.541	9.897.013.050

* Nella voce mutui a carico della regione sono comprese anche altre forme

I suesposti dati evidenziano le situazioni di maggiore indebitamento nel 2002. Vi figurano ai primi posti Umbria e Marche a causa del descritto finanziamento per il terremoto; seguono Lombardia [€ 3.288,85 mln], Lazio [€ 2.868,56 mln], Piemonte [€ 2.782,13 mln], Campania [€ 2.579,28 mln] Emilia Romagna [2.175,50 mln], Veneto [€ 2.113,75 mln], Toscana [€ 1.358,90 mln], Puglia [€ 1.189,46 mln]. Diversa tuttavia la composizione del debito riferita alle suddette Regioni. E invero, il Piemonte ricorre al debito in prevalenza per esigenze diverse dalla sanità, la quale rappresenta invece solo il 26,1% dell'intera esposizione. Viceversa il debito dell'Emilia Romagna e della Campania nella rispettiva misura percentuale del 79,9% e per l'88,8% è dovuta alle esigenze della sanità. A un livello intermedio si colloca la composizione debitoria del Lazio e della Toscana con la sanità che assorbe rispettivamente il 36,3% e il 37,8%.

Del tutto speciale il caso della Puglia, il cui indebitamento è dipeso dall'ingente squilibrio verificatosi negli anni '89-'90 e accertato definitivamente nel 1994, quando con la legge 68/'93 fu concessa una moratoria in deroga ai fini del risanamento tramite ricontrattazione di posizioni debitorie con Istituti di credito ordinario e mutui in deroga con la Cassa dd.pp. per un ammontare totale di 2.111 miliardi di lire³. Questo spiega il permanere di un forte debito sul quale pesano motivazioni diverse dalla sanità che invece assorbe solo il 13% del complessivo debito.

3. Liquidità regionale e sistema di tesoreria unica. Le giacenze degli anni 1996-2000

A partire dal 1° marzo 2001 è mutato il quadro organizzativo della detenzione di disponibilità liquide presso le contabilità di tesoreria intestate alle Regioni a statuto ordinario. Con l'articolo 66 della finanziaria 2001 è stata infatti avviata 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 unica⁴.

³ Per una completa ricostruzione della vicenda relativa allo squilibrio della Regione Puglia si veda: Corte dei conti, *Relazione annuale al Parlamento e ai Consigli regionali, anni 1990-1994* – Sezioni Riunite, Delib. 7 marzo 1996 n. 1/REF/96.

⁴ Sulla base di quanto in precedenza disposto dall'art. 40 della legge 30 marzo 1981 n. 119 e successive modificazioni, alle Regioni era vietato di mantenere disponibilità presso il proprio tesoriere per un importo superiore al 3% dell'ammontare delle entrate previste dal bilancio di competenza, al netto di prestiti, partite di giro, ammortamento e alienazione di beni patrimoniali, riscossione di crediti.

Va ricordato, a riguardo come, ai sensi dell'art. 7 del citato decreto legislativo solo i fondi provenienti dal bilancio dello Stato debbano affluire nei conti di tesoreria, non invece le entrate proprie la quali devono peraltro essere prioritariamente utilizzate per far fronte alle esigenze di pagamento.

La prevista gradualità di applicazione del nuovo sistema [v. art. 8 d.lgs. 279/94] ha comportato che le entrate derivanti dalla accisa sulle benzine [ar. 3, co. 12, legge 549/96] siano state le prime a rientrare nella nuova disciplina con conseguente diretto versamento mensile dalla tesoreria centrale dello Stato sui conti correnti accesi presso i tesorerieri regionali.

Ulteriore innovazione introdotta alla precedente disciplina di tesoreria unica è la prevista applicabilità alle Regioni 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, finanziaria 2001]. 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 ai finanziamenti comunitari⁵.

Quanto al superamento del sistema di tesoreria unica - a parte la scomparsa del limite del 3% alle disponibilità detenibili presso il sistema bancario - modesti sono gli effetti di novità conseguenti al cosiddetto "regime misto" di cui alle disposizioni della

In applicazione di tale normativa, sono stati istituiti presso la tesoreria centrale dello Stato tre conti fruttiferi [conto ordinario, conto sanità, conto CEE]

⁵ Si tratta delle seguenti gestioni: i) conto ordinario-Regioni, relativo alla gestione di tutte le funzioni regionali, esclusa gran parte della sanità, ma compresa la maggior parte dei mutui per ripiano disavanzi pregressi ante legge 21 del 1997; 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 interventi normativi di ripiano dei disavanzi in sanità.

finanziaria 2001, dal momento che al precedente regime restano soggette non solo assegnazioni, contributi e quant'altro proveniente dal bilancio dello Stato, ivi comprese le risorse tratte da operazioni di indebitamento assistite dallo Stato, ma anche le compartecipazioni ai tributi erariali e l'IRAP⁶. Versamento diretto ai tesorieri regionali, oltre quello relativo alla quota dell'accisa sulle benzine⁷, è ora previsto per l'addizionale regionale IRPEF da accreditare mensilmente senza necessità di richiesta di prelievamento fondi al Tesoro [comma 8, art. 66, l. 388/2000].

Ciò posto, va altresì ricordato che in data 13 febbraio 2001 il Ministero del tesoro [ora dell'economia e delle finanze] ha diramato con la circolare n. 8 i chiarimenti sull'applicazione delle predetta normativa; fra questi, in particolare, i criteri di priorità da seguire nei pagamenti, con previa utilizzazione delle disponibilità presso il tesoriere regionale [art. 7, d.lgs. 279/'97] anche con riferimento alla apposizione di eventuali vincoli di indisponibilità corrispondenti ad atti di pignoramento.

Ulteriori precisazioni da parte del Tesoro sono nel decreto 21 febbraio 2001 [GU 20.3.2001 n. 66], adottato in attuazione dell'art. 13, comma 6, d.lgs 56/'00 a proposito della cessazione della procedura di finanziamento delle aziende sanitarie con addebito sul conto regionale sanità e accredito alle contabilità speciali intestate alle aziende. L'accredito alle contabilità della aziende sarà infatti disposto direttamente da ciascuna Regione, anche se resta comunque il meccanismo delle anticipazioni dalla Tesoreria centrale a causa dello sfasamento temporale degli accrediti IRAP, IRPEF e IVA.

⁶ Con l'introduzione dell'IRAP e dell'addizionale IRPEF [d.lgs. 446/97] il relativo versamento - quanto meno per la fase transitoria, sino al 2001 - era previsto 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 a suo tempo in essere per i contributi sanitari, su cui affluivano somme precedentemente versate sulle tesorerie provinciali della Banca d'Italia e da riversare poi sui conti di competenza regionale. Analogo girofondo è previsto per l'IRAP pubblica e in alcuni casi di IRAP privata, allorché si tratti di enti intestatari di conti presso la tesoreria.

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, le quali sino al marzo 2001 sono state poi trasferite, secondo le modalità di legge, ai conti sanità, ai conti ordinari e al conto IRAP Stato. Tali disposizioni sono rimaste in vigore sino alla istituzione delle speciali contabilità di tesoreria provinciale [art. 66, commi 8 e 9, legge 338/2000].

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.

Per quanto riguarda infine la disciplina sul limite alle giacenze e relativo condizionamento dei pagamenti da bilancio Stato, va osservato che la finanziaria 2001 [art. 66, comma 1] ha confermato per il 2001 e 2002 la disciplina prevista all'art. 47 della legge 27 dicembre 1997 n. 449 [collegato alla finanziaria 1998]⁸.

La legge 23 dicembre 1998 n. 448 aveva prorogato tale procedura sino al 31 dicembre 2000 e con decreti del Tesoro [4.3.1999 e 10.2.2000] sono stati ribaditi sia il limite percentuale di giacenza nel 14%, sia il medesimo parametro di riferimento⁹. Quanto agli anni successivi sino al dicembre 2005, la conferma della disciplina sui limiti di giacenza, recata all'art. 66, comma 1, della legge 388 del 2000 [2001 e 2002] e all'art. 32, comma 1, della legge 289 del 2002 [2003-2005], ha visto tuttavia la deroga apportata con decreti del Ministro dell'economia 27 febbraio 2001, 1° marzo 2002 e ulteriormente confermata con decreto 31 gennaio 2003 in base alla riscontrata 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.

Ciò detto sulle principali regole che li disciplinano, un primo esame rivolto ai movimenti di cassa dei conti correnti regionali di tesoreria unica è nella seguente tabella, ove i dati relativi all'anno 2001 comprendono le giacenze, rinvenienti dai saldi dei precedenti due conti correnti [ordinari e sanità], poi trasferite – a partire dal marzo 2001 - dalla Tesoreria centrale alle corrispondenti contabilità di Tesoreria provinciale, con la sola esclusione delle somme eventualmente accantonate per pignoramenti operati

⁸ L'art. 47, comma 1, della legge 27 dicembre 1997 n. 449 stabilisce che i pagamenti a carico dello Stato a favore degli enti all'obbligo di tenere le disponibilità liquide nei conti di tesoreria sono effettuati al raggiungimento dei limiti di giacenza che, per categorie di enti, vengono stabiliti con decreto del Ministro del Tesoro [oggi dell'economia e delle finanze] in misura compresa fra il 10 e il 20 per cento dell'assegnazione di competenza.

⁹ 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. 49] prevedeva 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 nel corso del '97 – nei limiti dei risultati consuntivi rilevati per l'anno precedente e per gli anni 1999 e 2000 in misura non superiore al tasso programmato di inflazione. Tale disciplina è stata poi superata con le nuove norme sul patto di stabilità interno.

sulle giacenze dei citati conti correnti, che restano accantonate in attesa della definizione delle procedure esecutive.

I dati del 2001, riportati nella seguente tabella, includono pertanto, anche per gli anni precedenti il 2001, le disponibilità regionali detenute sui rispettivi conti ordinari e sanità mentre separata ricostruzione è per le disponibilità detenute nei conti CEE ai fini di una loro autonoma considerazione.

Va infine ricordato che per le Regioni a statuto speciale le relative disponibilità liquide sono tuttora riversate in Tesoreria centrale.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 4/REG

DISPONIBILITA' SUI CONTI ORDINARI DI TESORERIA CENTRALE E PROVINCIALE
ANNI 1998 - 2002

(in milioni di euro)

AMMINISTRAZIONI	al 31/12/98 (a)	al 31/12/99 (b)	(b)-(a)	al 31/12/00 (c)	(c)-(b)	al 31/12/01 (d)	(d)-(c)	al 31/12/02 (e)	(e)-(d)
Regione Lazio	958	916	-42	621	-294	961	340	966	5
Regione Abruzzo	314	193	-121	70	-123	169	99	383	215
Regione Calabria	346	521	175	320	-200	479	159	388	-91
Regione Toscana	664	748	84	360	-388	811	451	458	-353
Regione Molise	103	92	-11	15	-77	43	28	32	-12
Regione Puglia	1.210	992	-217	357	-635	1.462	1.105	435	-1.027
Regione Marche	335	141	-194	149	8	147	-3	140	-7
Regione Umbria	226	143	-83	78	-65	320	242	206	-113
Regione Liguria	333	319	-13	122	-197	429	307	221	-208
Regione Piemonte	701	572	-129	213	-359	306	93	92	-214
Regione Campania	2.028	971	-1.057	316	-655	948	633	792	-156
Regione Basilicata	279	129	-151	88	-40	218	130	23	-195
Regione Emilia Romagna	838	701	-136	387	-315	1.051	664	530	-521
Regione Veneto	1.233	786	-447	248	-538	639	391	644	5
Regione Lombardia	2.935	1.973	-962	852	-1.121	1.014	162	333	-681
TOTALE R.S.O.	12.502	9.196	-3.306	4.197	-4.999	8.998	4.801	5.643	-3.355
Regione Sardegna	600	371	-228	90	-281	80	-10	37	-43
Regione Friuli-Venezia Giulia *	736	396	26	376	69	79	-297	84	5
Provincia autonoma di Trento	376	-	-376	194	194	121	-72	146	25
Provincia autonoma di Bolzano	569	146	-423	53	-93	137	84	178	41
Regione Val d'Aosta	19	82	62	79	-3	75	-4	98	23
Regione Sicilia	1.645	801	-844	342	-459	440	98	91	-349
Regione Trentino-Alto Adige	40	14	-26	4	-10	52	47	3	-48
TOTALE R.S.S.	3.986	1.810	-2.176	1.137	-672	982	-155	638	-345
TOTALE AMMINISTRAZIONI	16.488	11.006	-5.482	5.334	-5.671	9.980	4.646	6.281	-3.700

FONTE: anni 1998-2001: elaborazione Corte dei conti su dati del conto riassuntivo del Tesoro al 31 dicembre (anni vari), anno 2002?????: gruppo di flussi di cassa, Ministero dell'economia e delle finanze
* al lordo di trasferimenti per terremoto

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 5/REG

CONTI CORRENTI									
AMMINISTRAZIONI REGIONALI - RIS. CEE-COF. NAZ. - SALDI AL 31 DICEMBRE									
ANNI 1998 - 2002									
(in milioni di euro)									
AMMINISTRAZIONI	al 31/12/98 (a)	al 31/12/99 (b)	(b)-(a)	al 31/12/00 (c)	(c)-(b)	al 31/12/01 (d)	(d)-(c)	al 31/12/02 (e)	(e)-(d)
Regione Lazio	2	1	-2	28	28	44	15	31	-12
Regione Abruzzo	23	9	-14	5	-4	63	58	86	23
Regione Calabria	234	102	-133	204	102	213	9	193	-20
Regione Toscana	15	0	-14	25	25	74	48	2	-72
Regione Molise	21	33	11	66	33	8	-57	3	-5
Regione Puglia	34	134	100	101	-32	117	16	99	-18
Regione Marche	11	19	8	69	49	101	32	115	14
Regione Umbria	6	28	22	234	207	166	-69	147	-19
Regione Liguria	1	30	29	64	33	58	-5	23	-36
Regione Piemonte	117	32	-84	156	124	55	-101	44	-11
Regione Campania	216	25	-190	252	226	633	382	187	-447
Regione Basilicata	100	81	-18	69	-12	44	-25	56	12
Regione Emilia Romagna	127	221	95	141	-80	46	-96	165	119
Regione Veneto	13	9	-4	39	30	48	9	100	52
Regione Lombardia	65	0	-65	9	9	71	62	55	-16
TOTALE R.S.O.	985	725	-260	1.463	738	1.740	278	1.305	-435
Regione Sardegna	295	96	-199	117	21	14	-103	1	-13
Regione Friuli-Venezia Giulia	102	82	-19	74	-9	85	11	49	-36
Provincia autonoma di Trento	11	-	-11	7	7	1	-6	-	-1
Provincia autonoma di Bolzano	1	0	-1	7	7	0	-7	4	4
Regione Val d'Aosta	6	4	-2	22	18	21	0	28	7
Regione Sicilia	317	490	173	511	21	537	26	417	-120
Regione Trentino-Alto Adige	-	-	0	-	-	-	-	-	-
TOTALE R.S.S.	732	673	-59	738	65	659	-79	499	-160
TOTALE AMMINISTRAZIONI	1.717	1.398	-320	2.201	803	2.399	198	1.804	-595

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

Rispetto ai 9.980 milioni di euro [£ 19.395 mld] del 2001, le disponibilità a fine anno 2002 flettono di 3.700 milioni di euro, pari a 7.164 miliardi di vecchie lire [-37,1%], prosciugando quasi interamente l'incremento dell'anno precedente [+ € 4.646 mln o £ 8.996 mld]. La liquidità complessiva, ascrivibile al comparto, a fine 2002 ascende a 6.281 milioni di euro [£ 12.161 mld]. Di questi, 5.643 milioni di euro sono delle Regioni a statuto ordinario e i restanti 638 milioni fanno capo alle speciali. Il consistente tiraggio da parte delle RSO è specialmente dipeso dalla difficile situazione di liquidità che ha colpito il versante regionale nell'anno 2002 a causa dello slittamento delle erogazioni per la sanità compensate con anticipazioni provvisoriamente commisurate sulla base del fabbisogno dell'anno precedente e minore finanziamento pari a 2.370 milioni di euro, oltre lo slittamento di ripiani relativi ad anni precedenti e del fondo perequativo dell'anno [€ 14.099 mln; v. *retro*, par. 1].

Puglia, Lombardia, Emilia Romagna effettuano nel 2002 i maggiori prelevamenti con conseguente notevole riduzione di disponibilità [€ -1.027 mln, -681 mln, -521 mln]. Il fenomeno, seppure in misura più ridotta ha riguardato quasi tutte le Regioni, con eccezione di Abruzzo [+ 215 mln], Lazio [+5 mln] e Veneto [+5 mln]. Oltre i tre casi segnalati, sono consistenti anche le flessioni nei conti registrate in Toscana [-353 mln], Piemonte [-214 mln], Liguria [-208 mln], Basilicata [-195 mln], Campania [-156 ml].

Fra le Regioni a statuto speciale è specialmente la Sicilia che tramite i prelievi dalla contabilità di tesoreria ne prosciuga le disponibilità con una flessione di 349 milioni di euro.

Il confronto 2002/2001 negli andamenti delle disponibilità e dei prelievi mette in risalto asimmetrie sulle quali forte è l'influenza delle erogazioni per la sanità ivi comprese l'assegnazione delle integrazioni e dei ripiani riferibili agli accordi Governo-Regioni dell'agosto 2000 e 2001.

Da dire a riguardo che mentre l'anno 2001 ha visto accreditare in tesoreria ripiani per 3.615 milioni di euro [£ 7.000 miliardi] e integrazioni per circa 2.066 milioni di euro [£ 4.000 mld] per le RSO, le spettanze 2002 sono invece slittate all'anno 2003 con conseguente rigonfiamento delle disponibilità nel 2001 e restrizione nel 2002 compensata con la riduzione delle disponibilità.

Con speciale riguardo alle contabilità CEE ancora accese presso la tesoreria centrale, i saldi complessivi del comparto regionale, comprensivi dei finanziamenti comunitari e dei cofinanziamenti nazionali [TAB5/REG] mostrano che, a fronte dell'incremento di disponibilità realizzato nel 2000 e 2001, l'anno 2002 registra una flessione complessivamente pari a 594 milioni di euro [£ 1.153 mld] percentualmente pari a una riduzione di risorse liquide del 24,8% rispetto al saldo di inizio anno. Tale risultato è da attribuire soprattutto alle RSO che presentano un saldo 2002 inferiore di 435 milioni di euro [£ 8.431 mld] a quello dell'anno precedente, mentre di soli 160 milioni è la flessione nelle contabilità delle RSS.

Va infine osservato come il complesso delle giacenze, fra conti ordinari e contabilità CEE, ammonti nel totale a 8.056 milioni di euro [£ 15.599 miliardi]; le RSO detengono 86,2% [€ 6.948 mln]. Particolarmente elevate le giacenze del Lazio [€ 997 mln] e della Campania [€ 979 mln].

4. Il patto di stabilità interno nella prospettiva di riordino del sistema di contabilità pubblica

Le iniziative legislative in tema di riforma delle norme di contabilità pubblica e di modifiche della legge 5 agosto 1978 n. 468 [Atti Senato n. 1548 e n. 1492] rappresentano il punto di arrivo del dibattito parlamentare svoltosi lo scorso anno a seguito delle audizioni del Ministro dell'economia e del sottosegretario di Stato per lo stesso dicastero sulle prospettive di riordino degli strumenti normativi della manovra di bilancio.

I temi che hanno richiamato proposte ma anche perplessità sono riconducibili a tre questioni fondamentali: i) ai modi e alle procedure per garantire il rispetto delle regole della costituzione fiscale europea; ii) alle modalità, non offensive dei principi del nuovo Titolo V della costituzione, valevoli a trasporre il Patto di stabilità sui bilanci delle Regioni e degli enti locali; iii) ad un impianto contabile coerente con il sistema dei conti pubblici.

Il primo dei temi indicati sembra voler trarre soluzione da una "legge di stabilità" – destinata a prendere il posto della vecchia finanziaria - cui affidare, tramite il superamento del sistema dei saldi, una definizione "blindata" all'evoluzione di entrate e

spese con l'effetto di maggiore garanzia di rispetto per i parametri di convergenza europea. Essa ripropone quindi la discussione sui margini di emendabilità dei documenti di bilancio in sede di discussione parlamentare, nel quadro di un pur necessario equilibrio tra prerogative parlamentari e nuove esigenze di *governance*.

Alla particolare conformazione della legge di stabilità viene altresì affidata la regolazione del riparto di responsabilità per l'attuazione di un Patto di stabilità da valere tra Stato e Regioni locali nel quadro di una condivisione di obiettivi esterni imposti dalla costituzione fiscale europea.

Ora, nell'ampio e articolato quadro delle riforme proposte con i disegni di legge, due aspetti restano cruciali; da un lato, la coerenza con un assetto istituzionale fondato sulla centralità del Parlamento, per altro verso, l'esigenza di tenere conto del nuovo assetto federalista e del necessario coordinamento tra livelli di governo sulla base di quanto indicato nel riformato Titolo V.

Entrambi gli aspetti sono stati diffusamente affrontati dal Presidente della Corte dei conti in occasione dell'audizione dinanzi alla Commissione bilancio del Senato sui disegni di legge in questione. Nella relazione, a tal fine predisposta, viene specialmente sottolineata l'opportunità di un raccordo fra i vincoli posti dalla costituzione fiscale europea e l'evoluzione complessiva della finanza pubblica, ove problema centrale è quello di una disciplina di coordinamento che, tramite la revisione dei titoli IV e V della legge 468 del 1978, offra una cornice al patto di stabilità interno in linea con il nuovo ordinamento federale.

L'asimmetria fra impegni internazionali, assunti dal nostro Paese per l'ingresso nell'area della moneta unica e il rispetto pieno ai principi di autonomia resta aspetto cruciale, per risolvere il quale occorre individuare meccanismi capaci di bilanciare fra loro valori di pari rango costituzionale e la cui protezione include un necessario contemperamento.

La disciplina del Patto di stabilità interno, intesa a coinvolgere le autonomie territoriali, specialmente le Regioni, negli adempimenti richiesti dalla partecipazione dell'Italia all'UEM, non si è rivelata sino ad oggi coerente con gli obiettivi. I risultati insoddisfacenti sono in gran parte dipesi dalla ambiguità di fondo delle regole applicative. L'aver scelto come obiettivo intermedio un saldo diverso da quello

rilevante in ambito europeo ha determinato un duplice effetto negativo: in primo luogo, quello di non poter valutare *ex ante* le implicazioni degli obiettivi assegnati ai Governi decentrati sul rispetto delle regole europee; in secondo luogo, di togliere visibilità e trasparenza ai contributi riferibili a ciascun ente nella formazione di un consolidato misurato secondo le stesse regole valedoli in sede europea.

Per altro verso il primo comma dell'art. 117 cost. "riformato" prefigura una chiara simmetria fra legislazione statale e regionale quanto a rispetto della costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario. Vincoli che per essere veramente "esterni" dovrebbero avere natura analoga a quelli cui lo Stato è astretto.

Il raccordo della finanza statale e di quella regionale, nel quadro degli equilibri complessivi e del consolidamento dei conti delle Amministrazioni pubbliche, a seguito della riforma del Titolo V° cost., ruota attorno a nuove coordinate, ove l'esigenza di integrazione e non separazione sconta una pari dignità istituzionale, riconosciuta a entrambi i livelli di governo.

La possibilità di coerente ed efficace trasposizione dei vincoli europei a livello di bilanci regionali impone due percorsi procedurali non rinviabili.

L'emergere di un assetto istituzionale diffusamente ispirato ad un pluralismo paritario induce la ricerca di una legittimazione del potere ove maggiore sia lo spazio riservato al modello consensuale che consenta, tramite la codecisione, il superamento del conflitto fra valori di pari rango quanto a garanzia costituzionale.

Nel contesto di relazioni intergovernative meglio definite quanto a priorità e obiettivi, sulla base di una partecipazione condivisa, può individuarsi il percorso strategico sul quale costruire poi la doverosità reciproca, funzionale alla coerente trasposizione degli impegni assunti nell'ambito delle rispettive e proprie politiche di bilancio e di spesa. Perciò preventiva, necessaria intesa e condivisione su impostazione e linee annuali e pluriennali di politica economico-finanziaria [DPEF e "legge di stabilità"] ai fini del necessario coinvolgimento del livello regionale nella responsabilità per la tenuta dei parametri UEM.

La nuova disciplina di contabilità regionale, definita dal d.lgs. 76 del 2000 mette al centro del riformato quadro di principi un disegno programmatico per l'approvazione dei bilanci regionali che ricalca le regole fissate per lo Stato. La

previsione di una legge finanziaria regionale, con il riferimento espresso all'art. 11 della legge 468 del '78, suggerisce alla autonomia legislativa delle Regioni un disegno di programmazione finanziaria capace di fungere da tramite di collegamento fra le politiche finanziarie regionali e quella generale dello Stato, mediante la definizione di obiettivi che, nell'assumere a referenza il quadro di convergenza comunitario, implicano linee di programmazione reciprocamente coerenti.

L'adozione da parte delle Regioni di una procedura di bilancio che faccia leva sullo strumento della legge finanziaria raccordata a un DPEF regionale, oltre ad offrire maggiore trasparenza e spessore alla relazione Governi regionali-Assemblee elettive, è valevole a collocare le scelte di politica regionale nel più vasto quadro di ragionevole coerenza con la politica nazionale e con quella comunitaria.

Ciò detto, restano le difficoltà sul piano operativo, dal momento che il raccordo delle politiche presuppone poi che le linee strategiche si svolgano secondo medesime convenzioni contabili.

Anche per questo, la riclassificazione dei bilanci regionali, nel raccordo con i principi del sistema dei conti europei [SEC 95], diviene passaggio necessario e ineludibile.

Il secondo percorso riguarda l'esigenza di modelli consensuali, funzionali ad un federalismo cooperativo, per dilatare le opportunità di intese e accordi fra livelli di governo ma, al contempo per una concreta realizzazione di simmetria legislativa, statale e regionale. L'approvazione delle linee di programmazione economica finanziaria e le risoluzioni adottate da i due rami del Parlamento, nella nuova conformazione di un Parlamento nazionale e di una Camera delle Regioni impegnerebbero i governi, centrale e regionali, ad un puntuale rispetto nella coerenza di decisioni condivise, destinate a ribaltarsi nella programmazione finanziaria e di bilancio di ciascuna Regione.

5. La disciplina del patto di stabilità interno per il 2002 e per il 2003

La legge 405/2001 ha modificato la disciplina che regola il contributo delle regioni a statuto ordinario al rispetto del Patto di stabilità e crescita.

Per il triennio 2002-2004 il "Patto di stabilità interno" ha disposto che le Regioni a statuto ordinario nel 2002 non possano assumere impegni di spesa, né autorizzare

pagamenti per spese correnti in misura superiore a quanto per le medesime voci risulta dal consuntivo dell'esercizio 2000, aumentato del 4,5%; misura, questa, corrispondente alla somma del tasso di inflazione 2001 [2,8%] e dell'inflazione programmata 2002 [1,7%]. Il limite all'evoluzione della spesa corrente regionale va calcolato al netto degli interessi passivi e delle spese per programmi comunitari, nonché delle spese relative all'assistenza sanitaria, le quali ultime, seppure diversamente regolate sulla base dell'accordo dell'8 agosto 2001, rientrano pur sempre nella complessiva disciplina del patto di stabilità interno specie con riguardo agli stretti vincoli fissati all'evoluzione del fabbisogno 2002-2004. Restano invece fuori dal patto di stabilità interno le spese per far fronte alle nuove funzioni conferite ai sensi della legge 59 del 1997 e ai decreti attuativi, l'andamento delle quali va mantenuto "nei limiti dei corrispondenti finanziamenti statali" [art. 1, comma 2, legge 405/2001]

La finanziaria 2003 [l. 27.12.2002 n.289, art. 29] ha sostanzialmente confermato per gli anni 2003-2005 le medesime regole. In particolare per il 2003 il complesso delle spese correnti [impegni e pagamenti], tenuto conto delle stesse detrazioni, non può superare il complesso delle corrispondenti spese dell'anno 2000, incrementato dei tassi annuali di inflazione programmati; per il 2003: 4,5% tra il 2002 e 2000 + 1,4% tra 2003 e 2002; per il 2004 e 2005 il livello delle spese correnti – al netto delle indicate detrazioni – è ulteriormente incrementato dei tassi di inflazione programmati [+ 1,3% per l'anno 2004; + 1,2% per il 2005] come indicati nel DPEF 2003-2006. Viene poi introdotta una nuova modalità di certificazione da predisporre in linea con i criteri di contabilità nazionale.

Quanto alle Regioni a statuto speciale, il livello delle spese correnti e dei relativi pagamenti è demandato ad un accordo con il Ministro dell'economia.

A riguardo dei risparmi attesi, la relazione tecnica al d.d.l. di conversione del d.l. 347/2000 - di recepimento dell'accordo dell'8 agosto 2001 – con riferimento agli anni 2002-2004, li quantificava rispettivamente in lire 600 miliardi, 800 miliardi e 1.300 miliardi. L'anno seguente, la relazione tecnica alla finanziaria 2003 ha aggiornato le valutazioni per gli anni 2003-2005 in 400 milioni di euro [£ 774,5 mld] per l'anno 2003 e in 700 [£ 1.355,3 mld] e 1.000 milioni di euro [£ 1.936,3] rispettivamente per il 2004 e il 2005. Unitamente ai risparmi attesi dalle autonomie locali, il complessivo impatto

positivo in termini di fabbisogno e di indebitamento netto viene valutato per il triennio 2003-2005 pari a 2.200, 2.550, 3.060 euro [allegato 7 a d.d. l. finanziaria 2003].

Con decreto 30 aprile 2002 n. 45475 il Ministro dell'economia ha definito la metodologia di rilevazione dati e predisposto il prospetto per il monitoraggio su base trimestrale e annuale del patto di stabilità interno.

La nuova disciplina del Patto si è coniugata con l'introduzione di una sanzione con effetti deteriori per le realtà regionali. L'articolo 40 della finanziaria 2002 [legge 448/2001] ha disposto infatti che, nel caso di mancato rispetto degli impegni assunti con l'accordo dell'8 agosto 2001, le Regioni inadempienti avrebbero persa l'integrazione pattuita al finanziamento della spesa nel settore della sanità. La sanzione, tramite lo specifico riferimento al punto 19 dell'accordo dell'8 agosto 2001, accomuna sia le regole dettate per la tenuta dei tetti nell'assistenza sanitaria, sia le regole di evoluzione della spesa corrente regionale. In caso di inadempimento, il finanziamento della spesa sanitaria viene ridotto con esclusione delle integrazioni stabilite a seguito dell'accordo del 8 agosto 2001, riportandolo al medesimo importo fissato con il precedente accordo Governo-Regioni del 3 agosto 2000. Tale sanzione è stata poi estesa al triennio 2002-2004 dalla legge 112/2002, di conversione del d.l. 63/2002, e al 2005 con l'art. 29 della finanziaria 2003.

L'esame sull'adempimento al Patto ha richiesto una complessa procedura condotta dal Ministero dell'economia tramite un tavolo tecnico di monitoraggio con la partecipazione del Ministero della salute, di rappresentanti dell'ASSR, del CINSEDO, della Conferenza Stato-Regioni e in contraddittorio con le Regioni per la verifica dei provvedimenti assunti dalle Regioni per il rientro dal deficit riscontrato in sanità per l'anno 2001. Va ricordato a riguardo che il d.l. 347 del 2001 ha per un'ultima volta autorizzato le Regioni ad assumere mutui a ripiano dei disavanzi sanitari dell'anno 2000, in deroga al principio che vieta indebitamento per far fronte a spesa corrente. Riaffermato il principio medesimo con il nuovo titolo V della costituzione [l. cost. n. 3 del 2001] è rimasta definitivamente esclusa la possibilità di ricorso a mutui con riguardo ad anni successivi. I percorsi di rientro per l'anno 2001 hanno dovuto sperimentare sistemi e soluzioni diverse non tutte ritenute adeguate in sede di tavolo tecnico e di

contraddittorio con l'Economia¹⁰. Diversi risultano i sistemi seguiti: introduzione di ticket o ricorso a *delisting* e distribuzione diretta dei farmaci, aumento dell'aliquota di compartecipazione IRPEF o altre misura fiscali consentite, utilizzazione di risorse non utilizzate in anni precedenti, operazioni di cartolarizzazione¹¹. Particolare attenzione merita il criterio di copertura pluriennale, in quanto seppure determini, per l'anno di riferimento [2002], un peggioramento dell'indebitamento netto nel conto delle Pubbliche Amministrazioni, nondimeno una specifica deroga a riguardo è stata introdotta, con specifico riferimento ai disavanzi 2001, dalla finanziaria 2003 [l. 289/2002, art. 80, comma 14]. Ad avvantaggiarsi di tale disposizione sono state Lazio e Campania. Alcune Regioni ancora non sembrano in regola con il richiesto riequilibrio [v. Parte III[^], par. 5] La complessa operazione di ripiano richiesta dal Patto ha comportato inoltre lo slittamento nelle erogazioni dell'integrazione al finanziamento relativo all'anno 2001 e al temporaneo blocco della ripartizione 2002, avvenuta solo nel febbraio 2003. Da dire che slittamenti nei ripiani da parte del bilancio dello Stato sono riferibili anche ad anni precedenti a causa della mancata dimostrazione di avvenuta copertura [v. Parte III[^], par. 5 *retro* par. 2].

5.1. Segue: i risultati dell'anno 2002

La verifica del puntuale adempimento alle regole stabilite per il Patto di stabilità 2002, si avvale dello scrutinio sulle schede predisposte dalle Regioni a statuto ordinario sulla base dello schema definito con il decreto 30 aprile 2002 n. 45475.

¹⁰ Non sono state ritenute idonee le seguenti misure: i) cartolarizzazione di entrate future in quanto non coerente con i criteri EUROSTAT; l'utilizzo di operazioni meramente contabili quali la sterilizzazione di ammortamenti di anni precedenti o l'utilizzo del fondo di riserva per spese obbligatorie e d'ordine; l'utilizzazione delle risorse destinate ad obiettivi specifici [AIDS, borse di studio, extracomunitari ecc.] relative ad esercizi precedenti i cui costi siano stati già sostenuti in esercizi precedenti.

¹¹ Il Ministero dell'Economia in sede di tavolo tecnico ha ritenuto ammissibili coperture al deficit sanitario 2001 tramite operazioni di cartolarizzazione purchè nel rispetto dei criteri EUROSTAT. Tali criteri stabiliscono che: i) le operazioni di cartolarizzazione su flussi di entrate future devono essere registrate nei Conti Nazionali come acquisizione di passività finanziarie da parte dell'ente pubblico che opera la cartolarizzazione e, pertanto, concorrono alla determinazione del debito pubblico; ii) le operazioni di cartolarizzazione di attività patrimoniali [immobili] determinano effetti positivi sull'indebitamento netto delle PA a condizione che: non si aprimente una forma di garanzia pubblica per la società veicolo; sia superata la soglia dell'85% del rapporto tra pagamento iniziale e valore di mercato. In tale caso l'ammontare registrato è pari al valore del pagamento iniziale; gli eventuali pagamenti successivi previsti dall'accordo tra ente pubblico e società veicolo sono registrati per il loro ammontare nel momento in cui si verificano.

Come in precedenza ricordato, l'art. 1 della legge 16 novembre 2001 n.405, ai fini del concorso delle autonomie regionali al rispetto degli obblighi comunitari assunti dal nostro Paese e alla conseguente realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per gli anni 2002-2004, ha vincolato la crescita della spesa corrente regionale entro un tetto prestabilito con un tasso massimo di evoluzione pari al 4,5%, corrispondente al tasso di inflazione programmata per i due anni in questione [v. *retro*, parag. 5].

La seguente tabella riporta perciò, per ciascuna Regione, i dati relativi alla spesa corrente [impegni e pagamenti di cassa] relativi al 2002, al netto delle spese per interessi passivi, delle spese finanziate da programmi comunitari, delle spese per l'assistenza sanitaria, delle spese correnti per l'esercizio di funzioni trasferite, posti a confronto con la spesa corrente del 2000, ugualmente depurata, alla quale è applicato l'aumento nel limite consentito del 4,5%.

Va a riguardo precisato che i dati del 2002 sono di preconsuntivo e ancora provvisori, soggetti quindi a modificazione.

TAB 6/REG

PATTO DI STABILITA'				
(in migliaia di euro)				
REGIONI	ANNO 2000 + 4,5%		RISULTATI ANNO 2002	
	IMPEGNI	PAGAMENTI DI CASSA	IMPEGNI	PAGAMENTI DI CASSA
PIEMONTE	1.247.038	1.079.845	1.032.799	898.191
LOMBARDIA	2.496.997	4.227.498	1.976.220	1.959.140
VENETO	893.896	1.143.498	851.981	788.724
LIGURIA	477.413	540.648	421.128	411.032
E. ROMAGNA	1.202.855	1.336.602	960.253	914.333
TOSCANA	1.151.074	1.076.165	818.840	825.718
UMBRIA	284.760	301.907	234.446	217.546
MARCHE	495.761	473.836	371.012	349.218
LAZIO	1.236.860	1.233.559	1.228.267	1.232.940
ABRUZZO	356.638	365.104	347.905	302.965
MOLISE	104.100	97.693	114.448	98.874
CAMPANIA	1.822.645	1.620.266	1.592.542	1.424.309
PUGLIA	626.607	577.278	459.860	488.005
BASILICATA	267.354	272.256	212.580	217.851
CALABRIA	658.154	606.516	566.527	589.200
TOTALE	13.322.152	14.952.671	11.188.808	10.718.047

FONTE: istruttoria della Corte dei conti con dati trasmessi dalle Regioni.

I risultati dell'anno 2002 si riscontrano generalmente positivi, con puntuale adempimento alle regole del patto con riguardo alla gestione di parte corrente dei bilanci regionali.

Una prima eccezione riguarda però il Molise che espone un travalicamento pari a 1.180.000 euro per i pagamenti e di 10.367.000 euro per gli impegni, anche se resta la possibilità che il dato definitivo risulti in linea con il limite di legge.

Altra questione è per quelle Regioni che successivamente all'invio della schema prospettico relativo al Patto, hanno ulteriormente precisato, ad altri fini istruttori, l'ammontare della spesa corrente 2002 per un ammontare superiore a quello in precedenza indicato. Il che vale per la Calabria che, a stare al recente invio istruttorio, mostrerebbe allora un travalicamento di circa 185 milioni di euro. Altrettanto vale per il Lazio, che depura il titolo I, riservato alla spesa corrente, della rata ammortamento mutui in conto capitale, che peraltro trova iscrizione nel titolo III e pertanto non va depurata. La differenza comporta il travalicamento dal limite.

Per quanto riguarda le altre Regioni, la situazione si presenta regolare - sulla base di quanto dichiarato e con riserva di dati definitivi dai rendiconti approvati - ma differenziata con riferimento ai margini riscontrabili rispetto ai rispettivi tetti.

Ciò posto, con riferimento alle regole stabilite con il Patto, altro discorso è invece relativo all'obiettivo perseguito in sede di manovra annuale per il contenimento della spesa del comparto regionale, ivi compresa quella per i livelli essenziali di assistenza sanitaria.

La seguente tabella espone i pagamenti di cassa degli anni 2000-2002 effettuati dalle Regioni a statuto ordinario, al netto e al lordo della sanità con rilevazione degli scostamenti 2002/2000 e 2002/2001.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 7/REG

REGIONI	SPESA CORRENTE REGIONALE (RSO) PAGAMENTI DI CASSA ANNI 2000 - 2002 (in milioni di euro)																				
	SPESA CORRENTE						SCOSTAMENTO 2002/2000						SCOSTAMENTO 2002/2001								
	2000			2001			2002 *			Al netto sanità		Sanità		TOTALE		Al netto sanità		Sanità		TOTALE	
	Al netto sanità	Sanità	TOTALE	Al netto sanità	Sanità	TOTALE	Al netto sanità	Sanità	TOTALE	Valore assoluto	%	Valore assoluto	%	Valore assoluto	%	Valore assoluto	%	Valore assoluto	%	Valore assoluto	%
Piemonte	1.290	4.837	6.127	1.399	5.916	7.315	1.425	6.003	7.428	135	10,43	1.166	24,11	1.301	21,23	26	1,83	87	1,47	112	1,54
Lombardia	4.187	10.106	14.293	5.950	12.064	18.014	2.669	11.593	14.262	-1.518	-36,26	1.487	14,72	-31	-0,22	-3.281	-55,14	-471	-3,91	-3.752	-20,83
Veneto	1.661	5.068	6.729	1.051	5.827	6.878	1.163	5.792	6.954	-498	-29,98	723	14,27	226	3,35	111	10,60	-35	-0,60	77	1,11
Liguria	690	1.893	2.584	629	2.532	3.161	579	2.153	2.732	-112	-16,19	260	13,73	148	5,74	-51	-8,03	-379	-14,96	-429	-13,58
E. Romagna	1.570	5.057	6.626	1.374	5.353	6.727	1.372	5.786	7.158	-198	-12,61	729	14,43	532	8,02	-2	-0,17	433	8,09	431	6,40
Toscana	1.210	4.080	5.290	1.127	4.924	6.051	1.197	4.818	6.015	-13	-1,05	738	18,08	725	13,70	70	6,17	-106	-2,15	-37	-0,60
Marche	574	1.587	2.161	491	1.861	2.352	449	2.042	2.491	-125	-21,82	455	28,67	330	15,26	-42	-8,54	181	9,74	139	5,92
Umbria	372	941	1.313	311	1.163	1.474	326	1.117	1.444	-46	-12,33	176	18,73	130	9,93	15	4,81	-45	-3,89	-30	-2,06
Lazio	1.724	5.802	7.526	1.974	7.369	9.343	2.013	6.423	8.436	289	16,79	621	10,70	910	12,10	39	1,98	-946	-12,84	-907	-9,71
Abruzzo	373	1.371	1.743	402	1.588	1.990	359	1.543	1.902	-14	-3,75	172	12,56	158	9,07	-43	-10,72	-45	-2,84	-88	-4,43
Molise	86	347	433	105	398	503	107	410	518	21	25,06	63	18,16	85	19,53	2	2,11	12	3,10	15	2,89
Campania	1.628	6.274	7.902	2.709	6.628	9.337	1.790	7.011	8.801	162	9,95	737	11,75	899	11,38	-919	-33,93	383	5,78	-536	-5,74
Puglia	695	3.859	4.554	1.071	5.069	6.140	1.060	4.942	6.002	365	52,60	1.083	28,08	1.449	31,82	-11	-1,00	-127	-2,51	-138	-2,25
Basilicata	180	468	648	133	618	750	306	724	1.030	126	70,11	256	54,60	382	58,91	173	130,74	106	17,15	279	37,21
Calabria	672	2.142	2.814	862	2.290	3.152	282	2.814	3.096	-390	-58,01	672	31,34	282	10,02	-580	-67,30	524	22,90	-56	-1,78
TOTALE	16.910	53.833	70.743	19.589	63.600	83.189	15.096	63.172	78.268	-1.814	-10,73	9.339	17,35	7.525	10,64	-4.493	-22,94	-428	-0,67	-4.921	-5,92

Fonte: dati inviati dalle Regioni a seguito di richieste istruttorie e riscontrati sui rendiconti
* dati di preconsuntivo

Degna di nota è la riduzione di spesa corrente nell'anno 2002 che, pari a 78.268 milioni di euro è inferiore a quella registrata nel 2001, con una flessione pari 4.921 milioni di euro [- 5,9%]. Ad influirvi è specialmente la quota al netto dei trasferimenti e erogazioni per la sanità che ammonta a 15.096 milioni di euro con 4.493 milioni di euro in meno rispetto al 2001 [-22,9%]. Diminuzione, questa, certamente consistente, ma che sarebbe errato attribuire interamente agli effetti e alle tecniche di controllo dei flussi di finanza pubblica rinvenienti dalle regole del patto di stabilità interno. A riguardo, occorre notare come la flessione 2002 sia dipesa specialmente dal risultato della Lombardia che registra una diminuzione di spesa corrente di 3.281 milioni di euro pari al 70% della riduzione complessiva riferibile al comparto. Ora tale esito è da attribuire al mancato versamento al fondo di perequazione nazionale della quota di concorso alla solidarietà a causa dello slittamento della ripartizione del fabbisogno sanitario 2002 avvenuto a fine gennaio 2003. Il contributo della Lombardia alla perequazione è molto elevato, pari nel 2001 a circa 3.400 milioni di euro. Al netto di tale importo la riduzione di spesa dell'anno 2002 si riduce notevolmente con una differenza in meno di soli 1.000 milioni di euro attribuibili soprattutto a due Regioni, la Campania [- 919 mln €] e la Calabria [-580 mln €]. Per queste Regioni occorre tenere altresì presenti gli esiti della effettuata riclassificazione di bilancio che a partire dal 2002 ha influenzato il dato relativo alla spesa corrente.

Quanto allo scostamento positivo [-1.814 mln €] registrato sui due anni precedenti [2002/2000] - specialmente indicativo ai fini del patto di stabilità interno - la flessione anche qui è attribuibile specialmente alla Lombardia [-1.518 mln €] che, mentre nel 2002 come già detto non ha contribuito alla solidarietà, nel 2000, vigente il precedente sistema di finanziamento e perequazione, ha invece assolto all'onere di rimborso delle eccedenze.

Pur così ridimensionata, la riduzione di spesa 2002 risulta evidente, seppure sulla base di dati non definitivi.

Speciale considerazione merita anche la flessione della spesa corrente sanitaria [-428 mln € pari a -0,67%] che, nell'anno 2001, era invece cresciuta di 9.339 milioni di euro. Nondimeno, tale risultato va meglio chiarito per ricondurlo ad una più realistica ponderazione. A tale riguardo, occorre ricordare come nell'anno 2002 il finanziamento

della sanità sia avvenuto sulla base di anticipazioni semestrali di importo pari all'anno precedente senza l'adeguamento definito con l'accordo dell'8 agosto 2001 ma neppure maggiorato del 3,5% come previsto nell'accordo del agosto 2000 [v. *retro*, parag. 1 e Parte III[^], parag. 4]. La consistente riduzione di risorse ha rallentato le decisioni di spesa, senza peraltro incidere sulle sue cause strutturali con il rischio di ulteriore emersione nei dati definitivi e maggiore impatto sull'anno 2003.

PARTE II[^]**LA POLITICA DI BILANCIO****1. Andamenti e tendenze di finanza pubblica: anni 2002 e 2003. Aspetti di rilievo per il comparto regionale****2. Recenti sviluppi nel sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario***2.1. Introduzione**2.2 L'attuazione sospesa**2.2.1 Slitta l'attuazione del decreto legislativo 56/2000**2.2.2 Il finanziamento regionale nella manovra finanziaria**2.3 Le proposte di modifica nei criteri di riparto dei fondi sanitari**2.4 Temi e problemi alla base della revisione del sistema di finanziamento delle Regioni**2.4.1 Verso quale strumentazione?**2.4.2 La progressività**2.4.3 La definizione del nuovo sistema di solidarietà**2.5 Le Regioni nella transizione al federalismo***3. Disciplina transitoria e il finanziamento delle funzioni amministrative trasferite alle Regioni***3.1. Le risorse trasferite alle Regioni sino all'anno 2002***4. Recepimento del d. Lgs. 76/2000. Aspetti di rilievo nella legislazione regionale****5. I bilanci di previsione delle Regioni a statuto ordinario: anno 2000 e 2001****6. Il rispetto dell'equilibrio e dei limiti di indebitamento nei bilanci 2002****7. Considerazioni generali sulle entrate***7.1. La gestione delle entrate: composizione e risultati di consuntivo. L'anno 2001**7.2. Segue: la riduzione dell'accisa sulle benzine e sua compensazione*

7.3. Segue: il quinquennio 1997 - 2001

7.4. Entrate libere e vincolate

7.5. La capacità fiscale regionale in rapporto alla spesa effettiva

7.6. L'indebitamento regionale

8. Analisi strutturale ed economica della spesa a confronto con le entrate di cassa

8.1. Spesa corrente, in conto capitale e per rimborso prestiti: anni 2001 - 2002

8.2. Le entrate di cassa 2000 - 2002

8.3. La spesa per il personale regionale

8.3.1. Consistenza e struttura del personale

8.3.2. Costo del personale e costo del lavoro

8.3.3. Le politiche retributive della dirigenza regionale

8.4. La spesa per il servizio del debito

8.5. La copertura dei residui perenti

9. L'avanzo di amministrazione dell'esercizio 2001 nel confronto con i risultati delle precedenti gestioni

1. Andamenti e tendenze di finanza pubblica: anni 2002 e 2003. Aspetti di rilievo per il comparto regionale

Sui principali aspetti di rilievo per la finanza regionale e sanitaria degli anni 2000 e 2001 si è riferito nella relazione dello scorso anno, alla quale si fa pertanto rinvio.

Con riferimento all'anno 2002, le disposizioni di interesse regionale sono innanzitutto quelle contenute nel d.l. 18 settembre 2001, n. 347, convertito con la legge 16 novembre 2001 n. 405. Tale disciplina normativa ha recepito la regolamentazione tracciata in materia di assistenza sanitaria dall'accordo del 8 agosto 2001, con il quale sono state concertate fra Governo e Regioni le nuove regole del patto di stabilità interno, la cui disciplina complessiva è tuttavia il risultato di successivi apporti, integrativi all'originario schema pattizio che nell'iniziale disegno recava impegni e regole a riguardo del solo settore sanitario.

Il d.l. 347/'01, nel recepire l'accordo di agosto, ha introdotto ulteriori regole propriamente riferite alla gestione dei bilanci regionali con un più stretto coinvolgimento delle autonomie nel perseguimento degli obiettivi comunitari e di finanza pubblica per il triennio 2002-2004 tramite l'introduzione di un vincolo gestionale che direttamente agisce sul versante della spesa corrente, alla cui evoluzione è fissato per il 2002 il tetto del 4,5% rispetto agli impegni e pagamenti di cassa effettuati allo stesso titolo nell'esercizio 2000. Per i due anni successivi l'incremento consentito è nei limiti del tasso programmato di inflazione [rispettivamente 1,3% e 1%].

Quanto alla sanità, stretti limiti sono fissati all'evoluzione del fabbisogno 2002-2004 al cui finanziamento 2002-2004 sono destinati, in base all'accordo di agosto, circa 455.000 miliardi [146.376 mld, 152.122 mld, 157.371 mld]¹ e a oltre 9.300 miliardi ammontano i ripiani riconosciuti a carico del bilancio Stato per gli anni 2000 e 2001 [rispettivamente 2.700 mld e 6.608 mld]. Tale finanziamento è collegato ai nuovi

¹ Tali importi sono comprensivi di una quota [pari a 2.000 miliardi per il 2002 e 2003 e a 1.500 miliardi per il 2004] destinata alle finalità espresse nei punti 16 e 17 dell'accordo dell'8 agosto sia a fini di riequilibrio e revisione dei parametri di ponderazione sia per i maggiori oneri connessi con l'esclusività di rapporto per gli ospedali classificati religiosi, per gli IRCCS, la componente universitaria delle aziende miste e dei policlinici.

Va ricordato che il DPEF per gli anni 2002-2006 presentava, come stime a legislazione vigente, i seguenti importi: 140.700 miliardi per il 2002, 145.200 miliardi per il 2003, 149.200 miliardi per il 2004, 153.500 miliardi per il 2005, 158.100 miliardi per il 2006.

livelli essenziali di assistenza [LEA] recentemente concertati con l'accordo del 22 novembre scorso e recepiti con DPCM 29 novembre 2001.

A tali maggiori finanziamenti corrisponde piena responsabilità delle Regioni per eventuali travalicamenti con obbligo di introduzione di ticket o con ricorso alla propria fiscalità [IRPEF e altre tasse locali].

La mancata tenuta dei limiti di fabbisogno sanitario comporta poi per le Regioni inadempienti il ripristino del livello di finanziamento previsto nell'accordo dell'anno precedente [art. 40 finanziaria 2002].

Molti gli impegni assunti dalle Regioni con l'accordo dell'8 agosto, recepiti dal d.l. 347 con le modifiche e integrazioni introdotte in sede di conversione [legge 405/2001]. Vanno ricordati a riguardo: i) l'obbligo per le Regioni di ottenere dalle aziende sanitarie e ospedaliere - anche tramite introduzione di sanzioni a carico degli amministratori - l'adesione alle convenzioni con la Consip per gli acquisti di beni e servizi [art. 2]; ii) il vincolo di ristrutturazione della rete ospedaliera con 5 posti letto per 1000 abitanti, di cui l'1 per mille riservato alla riabilitazione e alla lungodegenza e riassorbimento del personale eccedente [art. 3]²; iii) un tetto per la farmaceutica fissato a carico del servizio sanitario nazionale al 13% della spesa sanitaria [art. 5; v. Parte III[^], par. 6.2; iv) l'istituzione di strumenti di monitoraggio e controllo sulla spesa sanitaria, con particolare riguardo a quella per beni e servizi e al costo del personale qualora si riveli superiore al livello dell'anno 2000, salvo gli incrementi contrattuali [artt. 3,4,5].

Ulteriori disposizioni sono contenute nel d.l. 347 e concernono: il differimento di un anno delle riduzioni e eliminazioni, operate con la l. 388/2000, della partecipazione al costo di prestazioni specialistiche e di diagnostica strumentale e di laboratorio [art. 2, comma 6]; il numero massimo delle prescrizioni per ricetta [art. 9]; particolari modalità di erogazione dei medicinali con possibilità in determinati casi di distribuzione diretta da parte delle aziende sanitarie [art. 8], il prezzo di rimborso dei farmaci con uguale composizione [art.7].

² Gli esuberanti di personale vanno assorbiti in via prioritaria nell'ambito delle strutture derivanti dalla riconversione di quelle dimesse, oppure in sostituzione del personale cessato nella stessa azienda, o infine per lo svolgimento di servizi medici e infermieristici domiciliari. In via secondaria trovano applicazione le procedure sulle eccedenze e di collocamento in disponibilità di cui agli artt. 33 e 34 del d.lgs. 165/01 [art. 3, comma 4].

Specifico emendamento introdotto in sede di conversione del d.l. 347 ha previsto la deroga ai limiti vigenti in materia di potestà fiscale regionale per consentirne nell'anno 2000 il superamento con riguardo all'IRPEF e altri tributi regionali per dare copertura ad eventuali disavanzi registrati nell'anno 2001.

Come già detto la finanziaria 2002 all'art. 40 prevede la riduzione dei finanziamenti in caso di inadempimento alle regole del patto di stabilità interno, sanzione che sarà poi estesa agli anni 2002-2004 dal d.l. 63/2002 convertito con la legge 112/2002 [v. Parte I[^], parag 7]. Altra novità è introdotta con l'art. 41 della legge 448/2001 il quale rimuove alcuni vincoli che hanno sin qui condizionato la gestione delle passività da parte degli enti territoriali. In particolare, è prevista la possibilità di emettere titoli obbligazionari con rimborso in unica soluzione alla scadenza [struttura *bullet*] e correlata costituzione di un fondo di ammortamento reinvestibile, oppure è consentito concludere operazioni di swap per l'ammortamento [*amortizing swap*]. Infine l'art. 41 elimina l'obbligo di emissione alla pari sin qui prevista per i titoli obbligazionari degli enti territoriali.

Va altresì ricordata la facoltà di acquistare servizi sul mercato o affidare a soggetti privati lo svolgimento di servizi da individuare con regolamento governativo [art. 29].

Quanto all'anno 2003, è innanzitutto da notare come le disposizioni della ultima finanziaria [l. 27.12.2002 n.289] si iscrivono in una logica di parziale sospensiva della riforma avviata con il d.lgs 56/2000, attuativo della legge 133 di quell'anno, che pare interrompere il processo appena avviato in direzione di autonomia legislativa in materia fiscale, poi garantita con le nuove disposizioni del Titolo V^o cost.. Questo vale specialmente per il disposto blocco degli aumenti delle addizionali IRPEF e della maggiorazione dell'aliquota IRAP [art. 3]. Viene a cadere uno dei tasselli fondamentali su cui poggia il coinvolgimento della responsabilità delle Regioni per garantire le prestazioni relative a livelli essenziali, assicurando al contempo i necessari finanziamenti aggiuntivi, rispetto a quelli definiti a livello nazionale, tramite la propria fiscalità.

In attesa della legge quadro sul federalismo fiscale l'art. 3 della finanziaria istituisce l'Alta Commissione di studio con l'incarico di indicare al Governo i principi generali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Ai fini della

compartecipazione al gettito dei tributi erariali la Commissione individua anche i parametri da utilizzare per la regionalizzazione del reddito delle imprese che hanno tutta o parte dell'attività produttiva in Regioni diverse dalla sede legale. Il riferimento al territorio ai fini della compartecipazione al gettito dei tributi è previsto dal nuovo testo costituzionale all'art. 119. Da ricordare a riguardo come nel DPEF per il 2003 il Governo abbia espresso l'intendimento di dare attuazione all'119 cost., riformato, identificando come criterio di imposizione la "produzione reale" piuttosto che la "personalità giuridica". In realtà, non pochi sono gli effetti conseguenti all'alternativa di riferire il reddito di impresa al territorio, ove è prodotto oppure a quello ove è la sede legale. In questo caso, quote di tributi quantitativamente significative restano nelle Regioni ove hanno sede le grandi aziende del Paese, come Lombardia, Piemonte, Lazio. Con il primo criterio queste Regioni vedranno sensibilmente diminuita la loro quota.

Effetti sulle entrate regionali rischiano di percuotersi con l'innalzamento dell'esenzione IRPEF [art. 2] con una contrazione del gettito, relativamente all'addizionale regionale, stimata in 247 milioni di euro dalla relazione tecnica.

All'IRAP fa riferimento l'art. 5, che muove nella medesima direzione della legge di riforma del sistema fiscale, con il fine di ridurre la base imponibile, agendo specialmente su elementi in grado di incidere sul costo del lavoro. La relazione tecnica stima un minor gettito di 520,7 milioni di euro che dovrà trovare compensazione con trasferimenti o compartecipazioni.

A delicate questioni interpretative ha dato luogo la formulazione dell'art. 24 della finanziaria che, per un verso, abbassa la soglia comunitaria per gli appalti pubblici di forniture e servizi, portandola da 200.000 diritti speciali di prelievo a 50.000 euro, sopra il cui valore è previsto l'espletamento di procedure aperte o ristrette secondo la normativa di recepimento delle direttive comunitarie. Ora, se l'applicabilità alle Regioni della disciplina in questione si ritaglia sulla base della autoqualificazione di norma di principio e coordinamento, per altro verso è pur vero che essa viene ad incidere sulla potestà organizzativa dell'ente di competenza esclusiva.

Ulteriore aspetto è poi quello implicato dal comma 5 dell'art. 24 che impone a tutte le pubbliche amministrazioni di dare comunicazione alla Corte dei conti ogni volta vi sia ricorso alla trattativa privata. A riguardo di tale disposizione, è intervenuta la

pronuncia delle Sezioni riunite della Corte [v. SS.RR. 4 marzo 2003 n. 7/contr/03] che, oltre a individuare le articolazioni della Corte destinatarie della prevista comunicazione, ha delimitato l'obbligo di comunicazione alle sole ipotesi di trattativa privata superiore alla soglia dei 50.000 euro.

Resta regolato dalla disciplina introdotta con il d.l. 347/2001 [conv. con l. 405/2001] il Patto di stabilità interno che prevede un vincolo all'aumento degli impegni e dei pagamenti riferiti alla spesa corrente, ad eccezione di alcune tipologie specialmente indicate. Sulla relativa disciplina recata all'art. 29 della finanziaria 2003 e sulle questioni da essa implicate si è riferito in precedenti paragrafi della presente relazione ai quali si rinvia [Parte I[^], par. 5,6,7], come pure si rinvia ad un successivo paragrafo per la disciplina del fondo unico previsto dall'art. 30 [comma 1] sul quale dovranno confluire i trasferimenti erariali attualmente attribuiti alle Regioni, la quale si coniuga con le modifiche apportate al d.lgs. 56/2000 in materia di rideterminazione di aliquote [v. *infra*, par. 3].

Suscettibile di notevoli effetti sul piano della responsabilità amministrativa è la disposizione recata al comma 15 dell'art. 30 che dispone la nullità dei contratti di mutuo o altre forme di indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento. Per gli amministratori che hanno assunto la relativa delibera, è prevista una sanzione la cui misura va da un minimo di cinque e fino a un massimo di venti volte l'indennità di carica; competente ad irrogarla è la sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti.

In tema di rinnovi contrattuali per il personale dei comparti delle Regioni e autonomie locali, nonché del Servizio sanitario nazionale, il comma 4 dell'art. 33 conferma quanto già previsto dalla finanziaria 2002 [l. 28.12.2001 n. 448, art. 16, comma 7] in ordine alla copertura dei relativi oneri che sono a carico delle amministrazioni di competenza nell'ambito della disponibilità dei relativi bilanci. Spetta ai comitati di settore quantificare le risorse necessarie³.

³ Restano tuttora valide le norme della finanziaria 2002 [art. 17, commi 1-3] concernenti le verifiche congiunte di competenza dei comitati di settore e del Governo sulle implicazioni finanziarie della contrattazione integrativa di comparto tramite criteri di riscontro anche a campione sui contratti integrativi delle singole amministrazioni, con eventuale nullità delle clausole non compatibili con i vincoli di bilancio.

Minuta e dettagliata la disciplina sul personale. Con riferimento alle Regioni, il comma 10 dell'art. 34 ne delimita tuttavia il campo di applicazione con espresso riferimento al successivo comma 11 che prevede specifici criteri per le assunzioni a tempo indeterminato per l'anno 2003 da fissare con DPCM previo accordo da concludere in sede di Conferenza unificata. Un criterio peraltro viene già anticipato per limitare la possibilità di tali assunzioni entro il 50% delle cessazioni dal servizio. Tale limitazione non si applica al personale infermieristico mentre gli enti del Servizio sanitario nazionale possono assumere solo personale appartenente al ruolo sanitario. Fin tanto che non intervenga l'accordo Governo-Regioni è previsto un regime transitorio che impone il blocco delle assunzioni. Vivace la protesta su queste disposizioni da parte regionale in sede di parere sul d.d.l. finanziaria, con riferimento alla violazione, tramite norme di dettaglio, della potestà organizzativa demandata per costituzione alla competenza esclusiva delle Regioni.

Per quanto concerne la razionalizzazione della spesa sanitaria, regole e discipline trovano dettagliata esposizione nella parte III di questa relazione che alla sanità è per l'appunto dedicata. Merita tuttavia anticipata considerazione la previsione di ulteriori obblighi a carico delle Regioni ai fini del rispetto al Patto di stabilità interno e che vanno dall'attivazione di un monitoraggio informatico sulle prescrizioni mediche, alla applicazione dei criteri di appropriatezza organizzativa e di economicità nella utilizzazione delle risorse, dalle iniziative per la riduzione delle liste di attesa alla previsione della decadenza dei direttori generali delle aziende sanitarie e ospedaliere che non conducano le medesime all'equilibrio economico [art 52, comma 4].

Ulteriori disposizioni concernono la abrogazione delle disposizioni sulla riduzione dei ticket per la diagnostica e sull'abolizione delle compartecipazioni per la specialistica [art. 52, comma 5]. I commi 6 e 7 dell'art 52 modificano la disciplina sui criteri di calcolo delle somme di spettanza delle aziende farmaceutiche, dei grossisti e dei farmacisti per la vendita di medicinali con rimborso a carico de SSN. Pur nel quadro della nuova logica in tema di *costo-efficacia* dei farmaci che – con il d.l. 138/2002 [conv. con l. 8.8.2002 n. 178] - ha determinato il superamento del sistema di rimborso

per categorie terapeutiche omogenee⁴, viene tuttavia stabilito che la riduzione del prezzo in base al meccanismo in esame non possa superare il 20% [comma 8, art. 52].

Due ultime disposizioni vengono infine in considerazione. La prima riguarda la possibilità per le Regioni - ma a trarne vantaggio è una di esse - di adempiere all'obbligo di ripiano dei disavanzi in sanità tramite provvedimenti i cui effetti si dispongano in un periodo pluriennale [v. a riguardo, Parte III[^], par. 5]. La seconda riguarda la prevista autorizzazione alle Regioni di procedere ad operazioni di cartolarizzazione dei proventi di dismissioni immobiliari ai sensi di quanto disposto dal d.l. 351/2001 convertito con legge 410/2001 [v. a riguardo, Parte I[^], par. 2].

La suesposta ricostruzione delle principali misure correttive, introdotte in sede di manovre di bilancio 2002 e 2003 con riguardo al comparto regionale, trovano più dettagliata esposizione nelle singole parti della relazione.

2. Recenti sviluppi nel sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario

2.1. Introduzione

Lo scorso anno, nel riferire dei più recenti sviluppi nell'attuazione del federalismo fiscale, si erano sottolineati i segnali che portavano a prefigurare una parziale messa in discussione del modello che era stato introdotto, precedentemente alla modifica del titolo V della Costituzione, con il decreto legislativo 56/2000. Numerosi erano gli atti normativi non in sintonia con il disegno originario. Si trattava di aspetti non solo formali.

Nell'agosto del 2001, con la sottoscrizione di un nuovo accordo tra Stato e regioni in materia di spesa sanitaria, si erano aggiornati gli importi riconosciuti per il 2001 e si era definita la dimensione dei fabbisogni sanitari anche per il triennio 2002-2004, facendo così ricadere nell'ambito della programmazione finanziaria la quantificazione di risorse che, nel disegno normativo del d.lgs. n. 56/2000, dovevano trovare un loro "tetto" nella variazione delle entrate proprie e compartecipate. L'incremento delle risorse previste per l'anno 2001 veniva disposto a chiusura definitiva della partita

⁴ Con tale decreto, è stato abrogato il criterio [art. 36, legge 449/97] in base al quale tutti i farmaci in commercio rientranti nella medesima categoria terapeutica elementare erano automaticamente ammessi al regime di rimborso previsto per quella categoria, a condizione che il prezzo del prodotto fosse allineato con quello medio europeo seppure superiore a quello di altri farmaci con medesima efficacia terapeutica.

finanziaria tra Governo e Regioni. Le Regioni, da parte loro, si impegnavano a far fronte alle eventuali ulteriori esigenze finanziarie con mezzi propri (tributi) facendo ricorso alle misure previste ai sensi dell'articolo 83, comma 4, della l. n. 23 dicembre 2000, n. 388⁵ disponendo aumenti delle aliquote per il 2002 anche superiori a quelli previsti dalla normativa previgente⁶. Come è noto disposizioni in tal senso sono state adottate da alcune delle regioni dove immediato è risultato lo squilibrio entrate-prestazioni⁷. Come si aveva avuto modo di osservare, due gli elementi innovativi più rilevanti: la previsione di una temporaneità nella individuazione dei livelli delle aliquote oltre ai limiti in precedenza definiti e la sovrapposizione di una funzione redistributiva regionale ad una nazionale.

Destinata ad incidere sulla certezza delle risorse assicurate per la gestione della politica fiscale regionale, nell'ambito della manovra finanziaria per il 2002, la misura aveva poi condizionato l'adeguamento dei fabbisogni sanitari (e quindi delle risorse riconosciute alle regioni in base all'accordo) al rispetto degli impegni assunti con il patto di stabilità interno e (a quelli relativi) al contenimento della spesa farmaceutica. Tale misura era stata estesa anche alle somme previste per gli esercizi 2002-2004 dall'art. 4 del d.l. 15 aprile 2002 n. 63.

Con il disegno di legge di iniziativa governativa "Delega al Governo per il riordino del sistema fiscale statale" (approvato nel marzo 2003 dalla Camera in via definitiva, legge 80/2003) si modifica il quadro di riferimento per il finanziamento

⁵ La norma detta le modalità per la copertura da parte delle Regioni a partire dal 2001 dei disavanzi da accertarsi entro il 30 giugno dell'anno successivo. L'accertamento dei disavanzi, l'individuazione delle basi imponibili dei singoli tributi e l'ammontare delle variazioni è affidato ai Ministri della sanità e dell'economia previa intesa della Conferenza Stato Regioni. L'aumento dei tributi deve essere effettuato dalle Regioni entro il 31 ottobre di ciascun anno.

⁶ Il comma 3 bis dell'art. 4 della l. n. 405/2001 autorizza le regioni, limitatamente all'anno 2002, ad incrementare l'aliquota dell'addizionale all'Irpef in deroga ai termini e alle modalità previsti dall'art. 50, comma 3, d.lgs. n. 446/1997. Qualora la maggiorazione sia superiore allo 0,5% deve essere stabilita con legge regionale. Sempre limitatamente all'anno 2002 le regioni possono determinare le tasse automobilistiche regionali in deroga ai termini e alle modalità stabiliti dall'art. 24 del d.lgs. n. 504/1992.

⁷ Tale facoltà si è tradotta in un'evoluzione articolata che non ha portato alla definizione di un unico modello di intervento fiscale, lasciando piuttosto lo spazio a provvedimenti con diverso grado di generalità e di progressività. Diverse sono state, infatti, le modalità scelte da Marche, Lombardia, Veneto, Piemonte, Umbria e Puglia, con il risultato di aver prodotto interventi con un diverso impatto distributivo, compresi fra l'estremo della Puglia, dove l'aumento è stato uniforme per tutti i livelli di reddito, e quello delle Marche, che presenta la massima diversificazione per scaglioni.

regionale e si propone il conferimento di una specifica delega per la graduale eliminazione dell'IRAP (imposta regionale sulle attività produttive).

Nell'autunno 2001 con la definitiva approvazione della riforma costituzionale, si è aperta nel frattempo una nuova fase di definizione dell'autonomia finanziaria delle regioni, del ruolo e delle finalità del sistema perequativo che richiede una verifica della coerenza del nuovo dettato costituzionale con il sistema approvato con il 56/2000. Il nuovo titolo V pone questioni interpretative di rilievo in termini di fonti di finanziamento, del significato da attribuire al riferimento al "territorio" nella ripartizione dei tributi erariali, dei criteri per la assegnazione delle risorse del fondo perequativo e delle erogazione dei contributi speciali previsti dall'articolo 119. Delineate le quattro fonti di entrata (le entrate proprie, le quote di compartecipazione al gettito dei tributi erariali, le quote di partecipazione al fondo perequativo, le risorse aggiuntive e gli interventi speciali) si disponeva che le entrate proprie, le compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al territorio regionale e le quote di partecipazione al fondo perequativo dovessero consentire il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche a queste attribuite. Un inserimento che tuttavia non chiariva se si trattasse di gettito associato al reddito dei cittadini residenti, a quello prodotto nel territorio dalle attività localizzate in regione o, ancora, al gettito effettivamente riscosso nella regione⁸. Lo stesso fondo perequativo era previsto operare per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Una diversa definizione (almeno dal punto di vista letterale) rispetto al d.lgs. n. 56/2000 che aveva disposto che il "Fondo perequativo nazionale" determinasse le somme da erogare alle singole regioni in funzione di parametri riferiti alla popolazione residente, alla capacità fiscale, ai fabbisogni sanitari e alla dimensione di ciascuna regione. Il meccanismo prevedeva correttivi per tener conto delle esigenze di quelle

⁸ Non si può trascurare che la distribuzione regionale delle entrate presenta una serie di distorsioni sia di natura contabile sia di natura economica che fanno sì che non vi sia sempre una esatta coincidenza tra il luogo del versamento e quello di effettiva incidenza del tributo. Dal punto di vista contabile uno dei principali problemi metodologici nella ripartizione del carico fiscale effettivo regionale sta nel fatto che le imprese versano normalmente le imposte nel luogo in cui è ubicata la sede centrale dell'amministrazione. Da questo consegue che il dato contabile relativo alle regioni che ospitano imprese operanti su tutto il territorio nazionale risulta naturalmente distorto. Dal punto di vista economico, il fenomeno principale da considerare è quello della traslazione interregionale delle imposte che si verifica nel momento in cui ad esempio le imprese trasferiscono il carico fiscale su i consumatori residenti in diversa regione.

regioni che presentano fabbisogni sanitari superiori alla media nazionale e dei maggiori costi per le funzioni diverse dalla sanità che presentano le regioni di dimensioni geografiche minori⁹.

Il nuovo testo costituzionale sembra, almeno ad una lettura testuale, modificare tale impostazione prevedendo come elemento unico di riferimento la compensazione delle diverse capacità fiscali, senza indicare peraltro la portata del processo di perequazione. In altre parole, non specifica se le differenze nella capacità fiscale debbano essere eliminate o soltanto ridotte. Per tener conto dei fabbisogni occorre riferirsi alle garanzie previste per i livelli essenziali delle prestazioni.

Forte era l'impressione che di fronte a tali modifiche si rendesse necessario un più ampio ripensamento del modello che si era venuto definendo con il 56/2000 e che il processo avviato nel 2001 fosse destinato a conoscere un inevitabile rallentamento.

A distanza di un anno, si può dire che quella prima valutazione ha trovato conferma: le misure che dovevano rendere operativo il decreto istitutivo del federalismo fiscale sono rimaste in buona parte incompiute; è slittata ulteriormente la definizione delle aliquote di compartecipazione che dovevano sostituire i trasferimenti soppressi; si è rinviata la trasformazione in entrate proprie dei trasferimenti destinati a finanziare le funzioni conferite in base alla legge Bassanini; è stata avviata la riforma del sistema fiscale statale, prefigurando con la prevista soppressione dell'Irap una modifica della stessa struttura dei tributi e delle basi imponibili regionali; si è infine "sospesa" la possibilità per gli enti territoriali di attivare uno sforzo fiscale aggiuntivo anche nei limiti della normativa vigente. Con l'istituzione di una Alta commissione (con l'ultima manovra finanziaria) si è giunti a prefigurare un ridisegno complessivo del sistema di finanziamento degli enti territoriali.

Soffermarsi sui principali provvedimenti assunti (o in alcuni casi solo annunciati) può essere utile per una identificazione delle questioni a cui la Commissione prima e il disegno delega poi dovranno dare risposta. Non va poi dimenticato che nell'attesa il sistema delle Regioni ha proseguito il suo cammino nella attuazione della riforma del

⁹ Nel caso delle spese extra sanitarie si prevedeva l'applicazione di un modello statistico che ponesse in relazione le spese con la dimensione geografica. Si otteneva così una stima della spesa pro capite standardizzata per ciascuna regione e della spesa media per l'insieme delle regioni. La compensazione per il primo triennio era prevista pari al 70%. Si era adottata una perequazione non piena.

bilancio prevista con il decreto legislativo 76/2000 e nella attivazione degli strumenti di programmazione regionali. Un passo importante per l'effettiva attuazione del federalismo.

2.2. L'attuazione sospesa

Nel corso del 2002, il processo di attuazione del nuovo sistema di finanziamento avrebbe dovuto muoversi secondo le linee già definite con il decreto legislativo 56/2000 e i principi di coordinamento attuativi del nuovo disegno costituzionale.

Con la firma dell'accordo interistituzionale del 20 giugno 2002, le Regioni e lo Stato avevano convenuto sulla necessità di prevedere nel Documento di programmazione economico finanziario una conferenza mista per la definizione dell'impianto complessivo del federalismo fiscale e di avviare il trasferimento delle risorse necessarie per svolgere le competenze esclusive e le funzioni amministrative derivanti dalla riforma costituzionale. Tale accordo interveniva contestualmente alla predisposizione del disegno di legge La Loggia che, pur non toccando disposizioni attuative del 119, prevedeva che con Dpcm da emanarsi entro un anno venissero trasferiti beni e risorse strumentali e finanziarie per l'esercizio delle nuove funzioni attribuite agli enti territoriali. Si trattava di superare in questo caso una difficoltà anche metodologica, visto che il disegno governativo prevedeva una quantificazione delle risorse in base alle previsioni di spesa risultanti nel bilancio 2002 ed un aggiornamento annuale, mentre le Regioni (come nel caso delle funzioni conferite con i decreti Bassanini) richiedevano un calcolo basato sulla media triennale e l'inserimento delle somme così trasferite tra quelle da ricondurre entro il meccanismo definito con il 56/2000. Gli obiettivi dell'accordo che, nelle attese delle Regioni, dovevano trovare una prima risposta già a partire dalla finanziaria per il 2003 erano:

- definire una metodologia di coordinamento della finanza pubblica tra Stato e regioni per il raggiungimento di obiettivi comuni e coerenti con il Patto di stabilità;
- pervenire ad un coordinamento del sistema tributario, con l'individuazione di tributi propri con basi imponibili non toccate da imponibili statali;
- pervenire ad una completa abolizione dei trasferimenti.

Il 2002 era poi il primo anno di avvio del nuovo sistema di perequazione introdotto con il decreto legislativo 56/2000. Nell'anno dovevano essere stabilite in via definitiva le aliquote di compartecipazione ai principali tributi erariali e si doveva attivare il graduale passaggio dalla spesa storica alla capacità fiscale come meccanismo di riparto delle risorse regionali.

2.2.1. Slitta l'attuazione del decreto legislativo 56/2000

Su entrambi i fronti si è registrato un evidente allungamento dei tempi.

Un rallentamento ha avuto innanzitutto l'attuazione di quanto già previsto dal 56/2000. Come è noto, il decreto istitutivo del federalismo fiscale prevedeva che, a partire dal secondo anno di operatività (il 2002), un primo 5% delle risorse fosse ripartito in base alla capacità fiscale e che ad un tempo cominciasse ad operare il meccanismo di perequazione introdotto con il decreto legislativo. Su tale prima quota dovevano agire i nuovi parametri perequativi, che consideravano una correzione del 90% delle capacità fiscali, del 70% dei costi connessi con la dimensione degli enti territoriali e un pieno riconoscimento dei maggiori fabbisogni per la sanità. Nel corso dell'anno questo primo passo della riforma è stato di fatto posticipato. Il decreto, sottoposto alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni il 23 ottobre 2002 non è stato adottato.

Ha inciso sul rallentamento la mancata intesa sul riparto dei fondi sanitari tra regioni, ma anche la riapertura dell'intera questione sul sistema di finanziamento regionale.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB. 8/REG

**Il primo anno di operatività del D.Lgs. 56/2000.
Gli effetti redistributivi nell'ipotesi di riparto del 5% del Fondo IVA in base al nuovo sistema di finanziamento: una simulazione.**

(in milioni di euro)

REGIONI	(1) % popolazione	(2) correzione capacità fiscale	(3) correzione dimensione geografica	(4) correzione fabbisogni sanitari	Totale (5)= (1)+(2)+(3)+(4)	(6) Riparto del 5% storia	Riparto del 95% in base alla spesa storia	(8)=(6)+(7) Riparto complessivo	(9) Riparto con spesa storia	Differenza assoluta (10)=(8)-(9)	peso della correzione sulle risorse totali ex trasferimenti	peso della correzione sulle risorse compartizione IVA	peso della correzione sul totale delle risorse
PIEMONTE	8,78	-0,95	-0,25	0,45	8,02	122,5	2.283,8	2.406,4	2.404,1	2,3	0,10	0,09	0,04
LOMBARDIA	18,67	-7,65	0,09	-0,40	10,70	163,4	2.191,5	2.355,0	2.306,9	48,1	2,09	1,73	0,39
VENETO	9,29	-1,23	0,28	-0,27	8,07	123,2	2.052,9	2.176,2	2.161,0	15,2	0,70	0,64	0,24
LIGURIA	3,32	0,31	0,44	0,60	4,67	71,3	1.249,0	1.320,3	1.314,8	5,5	0,42	0,40	0,22
E.ROMAGNA	8,20	-1,97	0,50	0,53	7,26	110,8	1.776,9	1.887,7	1.870,4	17,3	0,93	0,83	0,30
TOSCANA	7,26	-0,22	0,59	0,41	8,04	122,8	2.088,6	2.211,4	2.198,6	12,9	0,59	0,55	0,25
UMBRIA	1,72	0,23	0,12	0,09	2,16	33,0	630,9	663,9	664,1	-0,2	-0,03	-0,03	-0,01
MARCHE	3,01	0,14	0,25	-0,02	3,38	51,7	913,5	965,1	961,5	3,6	0,37	0,35	0,17
LAZIO	10,85	-1,99	-0,42	-0,11	8,33	127,2	2.623,2	2.750,4	2.761,3	-10,9	-0,39	-0,36	-0,14
ABRUZZO	2,62	0,69	-0,11	-0,01	3,19	48,7	1.038,3	1.087,0	1.092,9	-5,9	-0,54	-0,52	-0,32
MOLISE	0,67	0,26	0,00	0,02	0,96	14,6	341,4	356,0	359,4	-3,4	-0,94	-0,91	-0,64
CAMPANIA	11,83	5,57	-0,42	-0,61	16,37	250,0	5.250,4	5.500,4	5.526,8	-26,3	-0,48	-0,46	-0,32
PUGLIA	8,36	4,04	-1,27	-0,44	10,70	163,4	3.758,5	3.921,9	3.956,3	-34,4	-0,87	-0,85	-0,60
BASILICATA	1,24	0,55	0,05	-0,04	1,80	27,4	632,0	659,4	665,2	-5,8	-0,88	-0,86	-0,61
CALABRIA	4,18	2,20	0,14	-0,19	6,33	96,7	2.178,7	2.275,4	2.293,3	-18,0	-0,78	-0,77	-0,57
TOTALE RSO	100,00	0,00			100,00	1526,8	29.009,6	30.536,4	30.536,4	0,0			

FONTE: elaborazione su dati Ministero dell'economia - ottobre 2002

Nella tavola 1 si riportano i dati essenziali della bozza di decreto, da cui è possibile trarre una prima valutazione di quello che avrebbe dovuto essere l'impatto del provvedimento sulla ripartizione delle risorse. Se ne possono trarre, inoltre, alcune indicazioni di un certo interesse anche per le fasi successive del processo di definizione del nuovo assetto finanziario e del nuovo meccanismo perequativo:

- come previsto, l'effetto redistributivo è quantitativamente limitato ma non marginale. La Regione che ottiene il maggior vantaggio è naturalmente la Lombardia con un incremento delle risorse in termini assoluti di circa 48,1 milioni di euro rispetto ad una ripartizione in base unicamente alla spesa storica (1,7% in termini di trasferimenti soppressi). Ciò a svantaggio di Regioni come la Campania, la Puglia e la Calabria che vedono flettere le risorse rispettivamente di 26.3, 34.4 e 18 milioni di euro (tra lo 0,9% e lo 0,8% dei trasferimenti soppressi);

- muta la composizione delle Regioni che si avvantaggiano nel passaggio al nuovo sistema rispetto a quanto rilevato lo scorso anno. Cambia, rispetto a quello che era la situazione al momento dell'approvazione del decreto 56/2000, il segno delle correzioni da operare per i diversi parametri perequativi. Il confronto è possibile con le simulazioni che erano state condotte per verificare quali potevano essere gli effetti redistributivi di una immediata entrata a regime del nuovo sistema di perequazione. Nella tavola 2 si riportano quei risultati identificando l'operare per ciascuna regione dei meccanismi correttivi rispetto ad una ripartizione pro-capite pura. Le differenze sono da ricondurre essenzialmente alle modifiche connesse al mutare dei fabbisogni sanitari e di quelli propri della dimensione. Mentre le prime sono coerenti con quanto è stato definito in sede di revisione dei criteri di calcolo dei fabbisogni sanitari, per i correttivi relativi alla dimensione si assiste ad una modifica più rilevante legata ad una diversa dinamica dei costi tra regioni, che porta a risultati quantomeno anomali negli importi medi nei diversi esercizi: tra il 1997 e il 1999, la spesa pro-capite cresce del 94% in Toscana e del 161% in Basilicata, contro un media nazionale del 37%. Ma non solo: in media triennale i costi maggiori non sono quelli delle piccole realtà regionali, ma quelli delle regioni di media e grande dimensione del centro-nord. Il correttivo quindi finisce per favorire le realtà maggiori diversamente da quanto rilevato in precedenza e da quanto aveva giustificato l'inserimento del correttivo. Va considerato, inoltre, che nella

simulazione del Ministero dell'economia viene semplificato il calcolo dei costi relativi alla dimensione territoriale. Il correttivo tendeva a riconoscere una correzione nel riparto per tener conto dei maggiori oneri per le regioni più piccole connessi a costi amministrativi fissi ed indipendenti dalla dimensione. Rispetto al sistema inizialmente previsto (e descritto nell'allegato tecnico al decreto) la metodologia di calcolo viene semplificata.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 9/REG

REGIONI		I correttivi a confronto					Nuova simulazione - I correttivi previsti dalla bozza di decreto dell'ottobre 2002				
		Vecchia simulazione - La simulazione prodotta in sede di definizione del 56/2000					Totale correzioni rispetto ad una ripartizione secondo il peso della popolazione				
		Correzione capacità fiscali	Correzione fabbisogno sanitario	Correzione dimensione	Totale correzioni rispetto ad una ripartizione secondo il peso della popolazione	Correzione capacità fiscali	Correzione fabbisogno sanitario	Correzione dimensione	Totale correzioni rispetto ad una ripartizione secondo il peso della popolazione		
PIEMONTE		-1,30	0,68	-0,04	-0,66	-0,95	0,45	-0,25	-0,75		
LOMBARDIA		-7,63	-0,11	-1,33	-9,07	-7,65	-0,40	0,09	-7,96		
VENETO		-1,38	-0,07	-0,09	-1,53	-1,23	-0,27	0,28	-1,22		
LIGURIA		0,33	0,69	0,33	1,35	0,31	0,60	0,44	1,35		
EMILIA ROMAGNA		-2,12	0,92	0,03	-1,17	-1,97	0,53	0,50	-0,94		
TOSCANA		-0,24	0,74	0,12	0,62	-0,22	0,41	0,59	0,78		
UMBRIA		0,18	0,16	0,29	0,63	0,23	0,09	0,12	0,44		
MARCHE		0,14	0,15	0,33	0,62	0,14	-0,02	0,25	0,38		
LAZIO		-1,76	-0,43	-0,29	-2,48	-1,99	-0,11	-0,42	-2,52		
ABRUZZO		0,63	0,05	0,33	1,01	0,69	-0,01	-0,11	0,57		
MOLISE		0,27	0,03	0,18	0,49	0,26	0,02	0,00	0,29		
CAMPANIA		5,93	-1,44	-0,44	4,05	5,57	-0,61	-0,42	4,54		
PUGLIA		4,28	-0,99	0,00	3,29	4,04	-0,44	-1,27	2,34		
BASILICATA		0,58	-0,05	0,26	0,79	0,55	-0,04	0,05	0,56		
CALABRIA		2,08	-0,34	0,31	2,06	2,20	-0,19	0,14	2,15		
TOTALE RSO		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

FONTE: elaborazione su dati Ministero dell'economia - ottobre 2002

Non vi è infine alcun riferimento alle basi imponibili standard nel calcolo delle differenze delle capacità fiscali. Non viene affrontata una delle questioni più rilevanti nel passaggio al nuovo sistema rappresentata dalla necessità di identificare il gettito depurato dagli effetti di agevolazioni fiscali o dallo sforzo fiscale aggiuntivo regionale.

2.2.2. Il finanziamento regionale nella manovra finanziaria

Fermo il processo di attuazione del decreto 56/2000, con la manovra finanziaria per il 2003 le Regioni hanno lamentato il mancato delinearsi di soluzioni ai problemi posti con l'accordo interistituzionale del giugno 2002 di coordinamento per l'attuazione del nuovo testo costituzionale. Si sono invece aperti numerosi fronti destinati a pesare (se non a complicare) la definizione di quello che dovrà essere il nuovo quadro dei rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo.

Mentre era ancora all'esame del Parlamento il provvedimento che delega il governo a procedere alla riforma del sistema fiscale statale (approvato con legge 80/2003), nella finanziaria sono state anticipate alcune delle misure previste dal disegno di riforma. Ne sono state interessate direttamente le basi imponibili Irpef ed Irap. La modifica del sistema di tassazione delle persone fisiche comporta una riduzione del gettito delle addizionali regionali all'Irpef per il 2003 di 214 milioni di Euro (274 nel 2004 e 265 nel 2005); le norme relative all'Irap producono una flessione del gettito stimata in 326 milioni nel 2003, 813 nel 2004 e 521 nel 2005. In entrambi i casi, il provvedimento prevede una compensazione del gettito per gli enti territoriali.

Non può essere trascurata tuttavia la progressiva "erosione" delle base imponibili regionali. Gli abbattimenti previsti in materia di Irap riducono infatti la base imponibile regionale incidendo quindi sullo sforzo fiscale attivabile. Nel caso dell'Irpef, per evitare un impatto negativo diretto sulla base imponibile (e quindi sulle entrate attese) della trasformazione delle detrazioni in deduzioni, si è disposto che le deduzioni non rilevino ai fini della determinazione della base imponibile delle addizionali all'imposta sul reddito delle persone fisiche. Il mantenimento della previsione normativa che dispone la non soggezione a tassazione addizionale dei soggetti che non pagano imposte sui redditi, aumentando il numero dei soggetti esenti, comporta una "riduzione naturale della base imponibile complessiva" più consistente in aree del paese a più basso

reddito. La compensazione e la sterilizzazione degli effetti non evitano, tuttavia, che ne sia “indebolita” la capacità fiscale autonoma regionale.

La manovra finanziaria è poi intervenuta direttamente sui meccanismi che regolano il modello di finanziamento regionale. Improntate ad una sospensione dei meccanismi di autonomia e responsabilità territoriale in vista di una modifica di quanto previsto con il 56/2000 sono le norme che hanno disposto:

- la sospensione degli aumenti delle addizionali regionali (e comunali) all’Irpef e della maggiorazione dell’Irap deliberati successivamente al 29 settembre 2002 che non siano confermativi delle aliquote in vigore per l’anno 2002. Una misura che vuole evitare che, mediante l’aumento della misura delle addizionali, gli enti territoriali determinino un incremento della pressione fiscale gravante sulle persone fisiche tale da neutralizzare la riduzione prevista dalla stessa finanziaria per il 2003. Il ricorso al blocco delle due leve fiscali ha tuttavia introdotto elementi di iniquità: attraverso il congelamento delle addizionali infatti, a parità di condizioni, una regione che ha aumentato l’addizionale lo scorso anno si è trovata in condizioni relativamente migliori di quelle che non lo avevano fatto e alle quali è stato impedito successivamente alla data del 29 settembre 2002;

- lo slittamento nel tempo della fissazione definitiva delle aliquote di compartecipazione all’IVA e della trasformazione dei trasferimenti Bassanini in entrate proprie. In merito a questo ultimo aspetto, le regioni hanno lamentato in sede di valutazione della legge finanziaria gli ulteriori riflessi negativi per la possibilità di ricorrere ad indebitamento (non verrebbe infatti reso possibile l’inclusione di dette entrate tra quelle propri libere su cui calcolare il limite per il ricorso all’indebitamento);

- la costituzione di una Alta Commissione per il federalismo. Come si diceva in apertura, nei primi mesi del 2003 si sono poste infine le condizioni per un ridisegno complessivo del nuovo sistema di finanziamento degli enti decentrati. Questo è l’obiettivo della Commissione prevista dalla finanziaria, che dovrà preparare il terreno per la definizione della normativa quadro entro cui dovranno muoversi con autonomia gli enti decentrati. Con la nascita della Alta Commissione per il federalismo verranno individuati i confini entro i quali dovrà prendere forma il nuovo disegno attuativo del 119 della Costituzione. Una volta conclusi i lavori della Commissione (inizialmente

previsti per aprile 2003), dovrà essere predisposto un provvedimento che affronti l'esame parlamentare risolvendo i rapporti con la più ampia riforma fiscale.

2.3. Le proposte di modifica nei criteri di riparto dei fondi sanitari

Destinata ad incidere sul dibattito che accompagnerà la definizione del nuovo assetto finanziario regionale è anche la previsione di una revisione dei meccanismi di calcolo dei fabbisogni sanitari alla base della definizione del riparto regionale. In attuazione di quanto previsto dall'accordo di agosto 2001, il governo ha sottoposto alle regioni le ipotesi di riparto del fondo sanitario nazionale 2003 che apportano sostanziali modifiche alle modalità di erogazione, orientando il riparto sulla base della quota pro-capite non pesata.

Sono state presentate due proposte: la prima è contenuta in una nota informativa resa nella Conferenza Stato Regioni del 9 gennaio 2003; la seconda invece è stata formalmente presentata nella seduta del 16 gennaio, in sede di definizione dei fabbisogni 2003.

La proposta del Ministro della Salute (quella del 16 gennaio) prevede di fatto il superamento dei criteri di riparto del fondo sanitario nazionale finora riferiti prevalentemente al fabbisogno. Nell'ipotesi prospettata, il 65% delle somme viene ripartito non più in base ad indicatori di fabbisogno, ma secondo un calcolo pro-capite. Il riferimento ad indicatori di consumo sanitario per età e sesso, a tassi di mortalità ed indicatori epidemiologici vengono mantenuti per il riparto del restante 35%. Per la ripartizione del fondo di riequilibrio si sono poi proposti 3 indicatori relativi ad obiettivi di efficienza nell'utilizzo delle strutture sanitarie: uno che mirava a premiare le gestioni che dimostrino recuperi di appropriatezza nel trattamento dei 43 drg individuati come inadatti per il trattamento in regime di ricovero ordinario; un secondo, sensibile alle misure di riduzione delle giornate di degenza per 1000 abitanti ed un terzo basato sui risultati delle politiche di contenimento della spesa farmaceutica.

La proposta del governo non è stata tuttavia fatta propria dalle Regioni, che hanno suggerito una nuova ripartizione in maggiore continuità con i criteri utilizzati per il riparto degli ultimi due esercizi. In questa sede, la proposta di modifica dei criteri di riparto rileva per il forte processo redistributivo ad essa associato, annullato nella

proposta presentata in Conferenza Stato Regioni grazie alla destinazione del fondo di riequilibrio (al netto di una quota riservata a quanto previsto dal punto 17 dell'accordo di agosto 2001) a compensazione delle differenze negative indotte dal nuovo sistema rispetto alla ripartizione 2002. Una soluzione che equivale ad una introduzione graduale dei nuovi criteri, ma che a regime (in mancanza del correttivo messo in atto con l'utilizzo del fondo per il riequilibrio) comporta variazioni nelle disponibilità finanziarie piuttosto consistenti per alcune realtà territoriali, anche superiori a quelle indotte dall'entrata a regime di un sistema di finanziamento basato sulla capacità fiscale come quello previsto dal decreto legislativo 56/2000.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 10/REG

La modifica dei criteri di riparto. La proposta ministeriale per il riparto dei fabbisogni 2003

REGIONI	Riparto fondo 2002 (prima del riequilibrio)	Quota (2)	Riparto fondo 2002 effettivo	Quota (4)	Riparto 2003 solo capitaria	Quota (6)	Riparto con nuovi criteri prima del riequilibrio	Quota (8)	Riparto con nuovi criteri con riequilibrio	Quota (9)	Quota (10)	Da riparto 2002 a quota pro capite	Da riparto 2002 a nuovo metodo	Da quota effettiva a quota pro capite	Da quota effettiva a nuovo metodo prima del riequilibrio	Da quota effettiva a nuovo metodo con riequilibrio
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	
PIEMONTE	5.669,2	7,78	5.655,1	7,65	5.627,6	7,42	5.714,8	7,54	5.836,5	7,61	-4,56	-3,08	-2,96	-1,46	-0,51	
LOMBARDIA	11.502,1	15,78	11.600,2	15,69	12.014,3	15,85	11.927,8	15,74	12.005,5	15,66	0,43	-0,29	0,99	0,27	-0,24	
VENETO	5.697,6	7,82	5.709,0	7,72	5.958,3	7,86	5.951,1	7,85	5.989,8	7,81	0,55	0,43	1,77	1,65	1,14	
LIGURIA	2.304,3	3,16	2.295,5	3,11	2.121,8	2,80	2.182,6	2,88	2.368,3	3,09	-11,46	-8,93	-9,87	-7,28	-0,55	
E.ROMAGNA	5.370,1	7,37	5.359,3	7,25	5.263,7	6,94	5.478,8	7,23	5.531,7	7,21	-5,75	-1,90	-4,23	-0,31	-0,50	
TOSCANA	4.735,8	6,50	4.726,8	6,40	4.658,8	6,15	4.640,7	6,12	4.878,9	6,36	-5,41	-5,78	-3,89	-4,26	-0,50	
UMBRIA	1.120,4	1,54	1.118,3	1,51	1.106,1	1,46	1.152,9	1,52	1.160,5	1,51	-5,08	-1,06	-3,55	0,53	0,03	
MARCHE	1.903,5	2,61	1.917,2	2,59	1.921,4	2,53	1.974,1	2,60	1.986,9	2,59	-2,95	-0,28	-2,27	0,41	-0,10	
LAZIO	6.586,4	9,04	6.648,3	8,99	7.025,4	9,27	6.910,2	9,12	6.955,2	9,07	2,56	0,88	3,04	1,35	0,85	
ABRUZZO	1.645,2	2,26	1.645,2	2,23	1.672,1	2,21	1.687,5	2,23	1.698,5	2,22	-2,28	-1,38	-0,89	0,02	-0,48	
MOLISE	428,7	0,59	428,7	0,58	424,9	0,56	434,4	0,57	442,5	0,58	-4,70	-2,57	-3,35	-1,19	-0,50	
CAMPANIA	6.807,8	9,34	7.140,7	9,66	7.573,6	9,99	7.306,9	9,64	7.370,4	9,61	6,97	3,20	3,42	-0,22	-0,50	
PUGLIA	4.824,6	6,62	5.056,1	6,84	5.308,9	7,00	5.198,8	6,86	5.232,7	6,82	5,80	3,61	2,39	0,27	-0,24	
BASILICATA	753,1	1,03	769,9	1,04	786,1	1,04	786,2	1,04	794,7	1,04	0,36	0,38	-0,43	-0,42	-0,50	
CALABRIA	2.474,8	3,40	2.545,4	3,44	2.665,6	3,52	2.669,2	3,52	2.686,5	3,50	3,56	3,70	2,12	2,26	1,74	
TOTALE ITALIA	72.878,6	84,83	73.911,5	84,72	75.796,4	84,61	75.796,4	84,46	76.674,4	84,69	-0,26	-0,44	-0,13	-0,31	-0,03	

FONTE: elaborazioni su dati Ministero della Salute

Nella tavola 3 si sono poste a confronto le diverse ripartizioni. Le prime due colonne riportano gli importi relativi alle regioni a statuto ordinario per il 2002 in base al decreto di riparto del 10 gennaio 2003: si tratta della ripartizione dei 72.878,6 milioni di euro e di quella che comprende i fondi per il riequilibrio raggiungendo i 73.911,5 milioni di euro. Le colonne 2 e 4 indicano il peso sul totale delle somme destinate a ciascuna Regione. Le successive colonne contengono i dati relativi al riparto proposto il 16 gennaio scorso dal Ministro della salute: le prime due riproducono il riparto calcolato secondo un riferimento pro-capite puro e secondo il nuovo metodo di calcolo basato per il 65% su un valore capitaro non pesato e per il 35% sugli indicatori di fabbisogno precedentemente ricordati. L'ultima colonna da conto della ripartizione proposta dal governo che considera le correzioni introdotte attraverso l'utilizzo in funzione compensativa del fondo per il riequilibrio.

Le cinque colonne al margine consentono di cogliere l'impatto delle diverse correzioni in termini di risorse disponibili per il bilancio regionale a parità di somme ripartite. Come si può facilmente osservare, il passaggio da un criterio di riparto quale quello utilizzato per i fondi 2002 (prima del riequilibrio) ad uno pro capite senza correzioni porterebbe ad una forte redistribuzione: una riduzione dell'11% delle risorse destinate alla Regione con il grado di anzianità più pronunciato (la Liguria), con variazioni dell'ordine del 3% - 6% per le altre Regioni del centro nord (compresi il Molise e l'Abruzzo) a vantaggio delle Regioni meridionali. Più modesti gli incrementi delle grandi Regioni del Nord (Veneto e Lombardia). Il nuovo metodo proposto risulta solo in parte basato su un criterio pro capite, per cui le variazioni rispetto alla ripartizione 2002 (iniziale) divengono più limitate: la riduzione resta particolarmente consistente per tre Regioni (Piemonte, Liguria e Toscana vedono ridursi le risorse rispettivamente del 3% del 8,9% e del 5,8%).

Per completezza di analisi vanno poi considerate le ultime 3 colonne che indicano le variazioni non più rispetto al peso utilizzato nel riparto 2002 ma rispetto alla quota effettiva 2002 dopo il riequilibrio. Le differenze con quanto previsto con il nuovo metodo (prima del riequilibrio) risultano ancora consistenti per due regioni: la Liguria e la Toscana (rispettivamente del 7,3 e del 4,6 % la riduzione del peso e quindi delle risorse destinate a queste regioni con il nuovo metodo). Differenze che, tuttavia, si

annullano quasi completamente quando il nuovo metodo di elaborazione ministeriale viene “corretto” con le quote destinate al riequilibrio: le variazioni maggiori sono quelle del Veneto e della Calabria che segnano incrementi dell’1,1 e del 1,7%; contenute anche le riduzioni non superiori a 6 decimi di punto. Un risultato che sembra confermare la gradualità e la prudenza del passaggio dal vecchio al nuovo metodo nella proposta del Governo. Una proposta che puntava soprattutto a introdurre un cambiamento di impostazione (secondo quanto tra l’altro previsto nell’accordo Stato Regioni di agosto 2001). Non è questa la sede per valutazioni circa la adeguatezza dei nuovi criteri. La considerazione delle variazioni indotte potenzialmente da un cambiamento dei criteri di riparto interessa qui per il rilievo in termini di risorse redistribuite: gli impatti territoriali risultano ben superiori a quelli conseguenti all’entrata in operatività del modello di finanziamento basato sulle capacità fiscali pur riferendosi a prestazioni per le quali sono predeterminati i livelli di assistenza considerati essenziali.

2.4. Temi e problemi alla base della revisione del sistema di finanziamento delle Regioni

L’approvazione del nuovo testo del titolo V della Costituzione con la riscrittura dell’articolo 119, le difficoltà finora incontrate nel passaggio alla fase di attuazione e le modifiche intervenute in materia fiscale con la nuova legislatura, hanno spinto ad un riesame delle caratteristiche assunte fino ad ora dal sistema di finanziamento delle regioni.

Ma quali modifiche il nuovo quadro normativo richiede alle caratteristiche del sistema di finanziamento regionale e in particolare ai tratti caratterizzanti il sistema di solidarietà? A queste due tematiche sono riconducibili tutte le questioni oggi sul tappeto per la definizione del nuovo sistema di federalismo fiscale e che la Alta commissione dovrà sciogliere.

2.4.1. Verso quale strumentazione?

Il disegno del nuovo sistema, da parte della Alta commissione prima e della legge delega dopo, dovrà garantire un sistema impositivo che mantenga adeguati livelli di chiarezza, semplicità e gestibilità.

Il nuovo testo costituzionale sembra aprire alle Regioni la possibilità di istituire i tributi, in piena autonomia, definendone tutti gli elementi fondamentali: soggetti passivi, basi imponibili, territorialità, aliquote, riscossione, accertamento. Prevede poi che le Regioni, nel quadro del coordinamento tributario, predispongano ulteriori spazi rispetto alla legislazione nazionale entro i quali gli enti locali possano operare le scelte sulle proprie modalità di finanziamento. La potestà impositiva da parte delle Regioni deve rispettare i principi della Costituzione e i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali e deve anche rispondere alle esigenze del coordinamento nazionale. Le Regioni legiferano in materia e possono definire ulteriori margini entro i quali gli enti locali effettuano in concreto le loro scelte.

Con il decreto legislativo 446/97 (istitutivo dell'Irap e dell'addizionale Irpef) e con il decreto legislativo 56/2000 era stata disposta una estensione dei tributi propri puntando ad una effettiva manovrabilità dei bilanci e una piena autonomia finanziaria. Pur ritenendo necessario mantenere una chiara evidenza delle responsabilità tra livelli di governo dell'aumento o della riduzione delle imposte, fu previsto il ricorso a compartecipazioni accanto a consistenti entrate autonome, per agevolare la programmazione locale rispetto alla quale le compartecipazioni rendevano il quadro più facilmente prevedibile.

Il nuovo testo ed il processo di riforma della fiscalità statale incidono ampiamente sulla attualità di tale quadro normativo. Nel nuovo disegno i tributi dovrebbero riconnettersi a basi imponibili riferibili alle attività economiche svolte sul territorio. Con la progressiva abolizione dell'IRAP si pone un problema di individuazione di una nuova base imponibile relativa alle attività produttive. Gli utili d'impresa non sembrano però la base imponibile più appropriata: hanno dimostrato anche di recente una variabilità ciclica piuttosto elevata e ne risulta difficile una ripartizione territoriale. Inoltre, almeno al momento, il calcolo degli utili prodotti in ciascuna regione sarebbe amministrativamente molto complesso; si dovrebbe puntare a contabilità fiscali separate per ciascuno stabilimento, mentre crescerebbero i contenziosi in materia di prezzi di trasferimento. La base imponibile Irpeg risulterebbe, poi, molto meno stabile rispetto al ciclo di quella Irap

Inoltre, una volta identificate le basi imponibili su cui applicare le addizionali, dovrà essere valutato se ricorrere ad aliquote con ampio o limitato margine di oscillazione e se fissare le aliquote minime per evitare che la competizione fiscale porti alla non tassazione. Se infine limitare la possibilità di differenziare le aliquote per tipo di contribuente, di attività economica e di imponibile, per evitare forme di competizione fiscale indesiderate su basi imponibili o contribuenti particolarmente mobili, che produrrebbero distorsioni e minerebbero l'efficiente funzionamento del mercato.

Sulle scelte dei tributi inciderà poi anche la necessità di evitare oneri di adempimento eccessivi ai contribuenti e un'eccessiva frammentazione del sistema. Il mantenimento di regole comuni di carattere amministrativo consentirebbe la riscossione unificata con compensazione tra tributi diversi e ripartizione automatica del gettito, soluzione che ha offerto finora notevoli vantaggi in termini di semplicità, sicurezza e costi di gestione, sia ai contribuenti, sia agli enti.

2.4.2. La progressività

Una particolare riflessione dovrà essere dedicata al tema dei limiti che si vorrebbero porre alla progressività dell'imposta nella gestione della politica tributaria regionale. Nel federalismo fiscale si è sempre valorizzato il ruolo dei livelli di governo inferiori soprattutto alla luce della funzione allocativa. La stabilizzazione macroeconomica e la redistribuzione del reddito sono sempre state considerate funzioni da mantenere ad un livello centrale. Solo in questa maniera si riteneva possibile evitare che politiche regionali difformi producessero risultati inefficaci o contraddittori. Con l'attribuzione della funzione allocativa a livello decentrato nella produzione locale di servizi pubblici si riteneva di cogliere al meglio le preferenze dei cittadini, considerando le loro diversità, di rendere più trasparente le scelte degli amministratori e migliorare il controllo degli elettori attraverso un più diretto collegamento tra le decisioni di spesa e quelle di entrata.

Dal 2001, le Regioni hanno iniziato a esercitare la loro autonomia finanziaria usufruendo della facoltà di variare le aliquote, in alcuni casi anche significativamente. Riguardo all'Irap, sono state concesse prevalentemente riduzioni di aliquote sulle

attività a finalità sociale e su quelle produttive di minori dimensioni. Riguardo all'addizionale Irpef, numerose Regioni, mosse soprattutto dall'esigenza di coprire la spesa sanitaria, hanno introdotto maggiorazioni di aliquota. Molte hanno scelto di dare una struttura progressiva all'addizionale, laddove la legge vigente prevedeva un'aliquota unica. In virtù della maggiore autonomia prevista dal nuovo Titolo V della Costituzione, le regioni, in assenza di una norma ordinamentale che fissi i criteri del coordinamento tra i vari livelli di governo in materia tributaria, hanno così modificato la progressività dell'Irpef.

Il nuovo testo dovrà scegliere se debba essere mantenuto allo Stato il compito di definire la redistribuzione verticale e orizzontale. In questo caso, alle Regioni potrebbe essere precluso (o consentito entro limiti piuttosto ristretti) di attuare una propria redistribuzione aggiuntiva.

Certamente, come dimostrano anche le esperienze più recenti, la piena responsabilità di copertura di eccedenze di spesa (come quelle accertate nel 2001) senza il ricorso a criteri differenziati può rendere più difficili la gestione di fasi di aggiustamento gradualmente, come quelle richieste da una offerta sanitaria che voglia garantire una continuità del servizio.

Questo apre poi ad un problema ulteriore, quello delle tariffe. Come osservato di recente “una ulteriore questione di rilievo teorico nella regola dell'uniformità è legata al fatto se questa riguardi solo le prestazioni dei servizi offerti o non anche le prestazioni patrimoniali richieste al cittadino per l'accesso ai servizi.” Le stesse prestazioni potrebbero essere fornite ricorrendo a tariffe di accesso diverse. Su questi aspetti la Costituzione tace, salvo per i casi per i quali è richiesta espressamente la gratuità (accesso all'istruzione obbligatoria e all'azione di giudiziaria). Già adesso tuttavia ad esempio nel caso dell'istruzione, si sono moltiplicate le forme di integrazioni delle prestazioni soggette ad accesso vincolato. L'uniformità dei livelli delle prestazioni non sembra, in questi casi, richiedere necessariamente uniformità delle tariffe. “L'uso di prezzi e di tariffe per l'accesso ai servizi che devono essere forniti in condizioni di uniformità su tutto il territorio nazionale non è vietato dalla Costituzione, ma non è nemmeno evocato tra gli strumenti di finanziamento nell'articolo 119.”

Ma più in generale l'uso di prezzi e di tariffe per l'accesso ai servizi gestiti a livello decentrato mette a disposizione delle autorità regionali meccanismi differenziati ad esempio per capacità contributiva, in grado di incidere sulla progressività del concorso alla spesa anche al di fuori della leva fiscale. Ove si ritenesse di interdire la possibilità di incidere sulla progressività delle imposte da parte regionale, si dovrebbe eliminare anche la possibilità di differenziare tariffe e prezzi?

2.4.3. La definizione del nuovo sistema di solidarietà

I principi contenuti nel nuovo testo del Titolo V rendono necessarie modifiche, più o meno radicali al sistema di perequazione oggi in vigore (ex D.Lgs. 56/2000).

Il nuovo testo assume come criterio della perequazione la capacità fiscale ed esplicita che la compartecipazione al gettito dei tributi erariali è riferita al territorio regionale e che i fondi sono senza vincolo di destinazione. Non vi è alcun riferimento esplicito ai "bisogni", ma viene definito il principio dell'autosufficienza finanziaria delle regioni, esplicitando che tributi propri, compartecipazioni e fondi perequativi consentono alle regioni (e agli enti locali) di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Due le macro questioni che si pongono al centro della definizione di nuove regole per la perequazione .

Una prima riguarda più strettamente la definizione del nuovo sistema in rapporto a quanto stabilito finora con il Dlgs 56/2000 e quanto previsto dal nuovo 119, letto a sistema con quanto previsto in materia di diritti civili e sociali dall'articolo 117, comma 2, lettera m.

Il punto fondamentale è come debba essere interpretata, in maniera coordinata, l'applicazione del principio di autosufficienza finanziaria (art. 119, comma 4), in base al quale i tributi propri, le compartecipazioni e i fondi perequativi consentono alle Regioni (e agli enti locali) di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite, la previsione di risorse aggiuntive da parte dello Stato (art. 119, comma 5), in particolare per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona e il principio che assegna alla competenza esclusiva dello Stato la materia dei livelli essenziali delle

prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art.117, comma 2, lett. m).

Una seconda questione riguarda il ruolo delle Regioni nella definizione dei criteri di gestione del fondo perequativo destinato agli enti locali.

Riguardo al primo tema si tratterà di verificare contemporaneamente :

- la perseguibilità di una soluzione che attribuisca al meccanismo la funzione perequativa secondo le capacità fiscali e la perequazione in base ai fabbisogni connessi ai diritti civili e sociali;

- i confini da assumere per l'individuazione delle altre funzioni rispetto a quelle garantite costituzionalmente, per le quali è auspicabile e necessario garantire un elevato grado di uniformità;

- il livello di riduzione delle differenze di capacità fiscali che si considererà compatibile con un adeguato incentivo alle attività di gestione e responsabilizzazione locale;

- le modalità effettive di gestione degli interventi di cui al comma 5 del 119, se verrà confermata la loro destinazione a colmare le disparità strutturali delle diverse realtà regionali.

Nella soluzione da dare alle diverse questioni non si può prescindere dal considerare che esistono, nel nuovo contesto di ripartizione di competenze tra Regioni e Stato, diverse tipologie di attività: quelle nella piena responsabilità delle amministrazioni decentrate, quelle affidate alla competenza concorrente e quelle che, sia della prima che della seconda tipologia, sono oggetto delle disposizioni di cui alla lettera m) dell'articolo 117. Nel caso di queste ultime prestazioni è prevista la applicazione di regole formali di uniformità. Per le attività che rientrano in questa tipologia la piena uniformità finanziaria coincide con il finanziamento della uniformità delle prestazioni. Oltre alla sanità e all'istruzione, regole formali di uniformità si potrebbero prevedere anche per l'assistenza, servizio che finora è stato svolto in gran parte nell'ambito dell'esercizio dell'autonomia degli enti locali.

Più difficile valutare il grado di uniformità auspicabile per le materie assegnate al regime della competenza concorrente (in presenza di interessi non interamente riconducibili al territorio della singola regione) o ancora agli interventi in campo

economico assegnati alla competenza esclusiva delle Regioni (dal turismo all'agricoltura, all'artigianato, alle fiere e ai mercati).

Molto dipenderà dall'estensione o meno a tutto il complesso insieme di queste funzioni di regole di uniformità interregionale dei livelli di finanziamento basata sulla applicazione della lettera m), del comma 2, dell'articolo 117. Se in altre parole si sceglierà un sistema con regole di equalizzazione forti per tutte le spese associate alle materie incluse nel regime della competenza concorrente e con regole di equalizzazione meno forti per le spese associate alle materie assegnate alla competenza esclusiva delle Regioni, salvo che per quelle che rientrano nel campo di applicazione della lettera m).

Naturalmente una volta sciolte tali questioni di quadro generale, si tratterà di definire le modalità di costruzione effettiva del meccanismo. Anche in questo caso i punti da considerare sono numerosi:

- si tratterà di valutare se debba essere confermata la scelta prevista dal decreto legislativo 56/2000 di un fondo perequativo orizzontale (anche solo in teoria visto la attribuzione allo Stato del compito di compensazione preventiva delle somme dovute al fondo perequativo in conto della compartecipazione all'IVA) o se invece prevarrà una più chiara impostazione per la perequazione verticale. In questo secondo caso, una ipotesi all'esame prevede la fissazione dell'aliquota di compartecipazione all'IVA in base al fabbisogno della regione più abbiente, che sarebbe, quindi, l'unica a disporre solo di entrate proprie o compartecipazioni. Le altre dipenderebbero dalle risorse provenienti da un fondo perequativo nazionale, alimentato con le somme che proverrebbero dal gettito complessivo ottenuto in base all'aliquota di compartecipazione che eguaglia i fabbisogni attuali;

- si tratterà di valutare la possibilità di escludere o includere dai benefici del fondo perequativo le Regioni con capacità fiscale al di sopra di quella media nazionale;

- si tratterà di definire meccanismi di adeguamento e di revisione delle aliquote e modalità di aggiornamento dei coefficienti per solidarietà e di accesso al fondo perequativo;

- si dovranno definire metodologie di calcolo dei gettiti standard. Finora i tributi regionali sono omogenei, si applicano su basi imponibili uniformi e, nella fissazione delle aliquote, hanno come riferimento aliquote minime o forchette attorno ad aliquote

standard. Man mano che le regioni cominceranno a differenziare tra loro la struttura dei tributi propri, istituendone di nuovi e modificando quelli esistenti, diverrà estremamente complesso definire e calcolare i differenziali di capacità fiscale;

- si dovrà valutare l'opportunità di prevedere meccanismi di perequazione dello sforzo fiscale. Si tratterà in altre parole di valutare l'opportunità e la fattibilità di un intervento perequativo che annulli o riduca le differenze di capacità fiscale a parità di sforzo fiscale.

Di recente le Regioni (nell'ambito della Conferenza dei Presidenti tenuta a Ravello il 31 marzo e il 1 aprile 2003) in occasione dell'avvio del confronto con le altre realtà istituzionali nell'ambito della commissione sul federalismo sono ritornate su alcuni dei punti ora ricordati, disegnando quelli che dovrebbero essere per le Regioni i confini entro i quali dare attuazione al nuovo disegno conseguente al nuovo testo costituzionale. In particolare è stato riaffermato l'intento comune a che il nuovo disegno di federalismo fiscale coniughi i meccanismi di redistribuzione delle risorse esistenti con strumenti in grado di assicurare lo sviluppo socio-economico delle singole realtà territoriali. Allo Stato competerebbe determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, costituzionalmente garantiti, secondo l'articolo 117, comma 2, lettera m) che devono essere integralmente finanziati ai sensi del comma 4 dell'articolo 119. Una valutazione comune tra i diversi livelli di governo circa la adeguatezza delle risorse e le priorità di politica economica generale, fino a quando non verrà istituito il Senato delle Regioni, dovrebbe richiedere che la impostazione della politica economica-finanziaria nazionale (DPEF, legge finanziaria e contenuti del patto di stabilità e crescita) sia oggetto di preventiva intesa in sede di Conferenze Stato/Regioni e Unificata.

In tema di entrate il sistema dei tributi propri e delle compartecipazioni deve garantire il principio della trasparenza, della semplificazione, della responsabilizzazione e un livello di autonomia impositiva e flessibilità fiscale non inferiore a quello vigente alla data della modifica costituzionale. L'eliminazione dell'Irap è considerata subordinata all'individuazione di un tributo che abbia non solo il medesimo gettito, ma anche la stessa manovrabilità. Per garantire poi la semplificazione, l'efficienza e la economicità della gestione del sistema tributario si

propone la trasformazione delle Agenzie regionali delle entrate in Centri di servizio per la gestione organica dei tributi erariali, regionali e degli Enti.

Il sistema perequativo delle differenti capacità fiscali per abitante dovrebbe garantire il normale esercizio delle funzioni attribuite salvaguardando un sistema che incentivi l'esercizio virtuoso delle potestà tributarie di ciascuna Regione. Gli interventi aggiuntivi (di cui al comma 5 del 119) sono letti come indirizzati in particolare a colmare le disparità strutturali delle singole realtà regionali. Netta è poi la rivendicazione di competenza esclusiva in materia di coordinamento dei sistemi tributari delle Regioni e degli Enti locali (la legge regionale istituisce i tributi locali, delineando i principi generali del presupposto impositivo e lasciando agli Enti locali la facoltà di applicarli, la determinazione delle aliquote e la disciplina del procedimento tributario) e la richiesta che venga attribuita alle regioni la delega delle funzioni amministrative di ripartizione del fondo perequativo destinato agli Enti locali.

In attesa della definizione dei principi generali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, le Regioni sembrano voler puntare ad una piena attuazione del decreto legislativo 56/2000.

In tale contesto, non va peraltro dimenticato che gli Enti Locali rivendicano, nell'esercizio delle funzioni loro riconosciute a livello costituzionale, l'equiparazione con gli altri enti in cui si articola la Repubblica.

2.5. Le Regioni nella transizione al federalismo

In attesa dell'avvio del processo di revisione del sistema di finanziamento regionale le amministrazioni territoriali hanno progredito nella gestione degli spazi a loro offerti dalla normativa vigente. Un quadro delle principali tendenze riconducibili alle diverse realtà territoriali è traibile dall'esame della finanziaria per il 2003 e dei documenti di programmazione regionale predisposti nel primo anno di piena operatività delle nuove norme di contabilità regionale, frutto dell'attuazione del decreto legislativo 76/2000. L'osservazione dei documenti programmatici, in parte presentati prima del varo della manovra finanziaria per il 2003 (quindi prima delle misure che hanno di fatto congelato l'operare delle leve fiscali locali), consente di integrare l'aggiornamento costruito guardando alle finanziarie regionali con una sorta di profilo programmatico

della politica fiscale regionale per il 2003. Il Dpefr per alcune Regioni rappresenta una fonte più “fedele” delle tendenze regionali di quella desumibile dall’esame dei provvedimenti assunti con le finanziarie regionali varate successivamente al blocco.

TAB 11/REG

I documenti di programmazione regionali
--

REGIONI	Denominazione	Data di deliberazione o di pubblicazione sul BUR
PIEMONTE	Documento di programmazione economico finanziaria regionale	9 luglio 2002
LOMBARDIA	Documento di programmazione economico finanziaria regionale	8 novembre 2002
VENETO	Documento di programmazione economico finanziaria regionale	12 dicembre 2002
LIGURIA	Documento di programmazione economico finanziaria regionale	20 settembre 2002
EMILIA ROMAGNA	Documento di programmazione economico finanziaria regionale	dicembre 2002
TOSCANA	Documento di programmazione economico finanziaria regionale	10 luglio 2002
UMBRIA	Documento annuale di programmazione	18 febbraio 2003
MARCHE	Documento di programmazione economico finanziaria regionale	5 marzo 2003
LAZIO		
ABRUZZO	Documento di programmazione economico finanziaria regionale	dicembre 2002
MOLISE	Documento di programmazione economico finanziaria regionale	
CAMPANIA		
PUGLIA	Documento annuale di programmazione	4 febbraio 2003
BASILICATA	Documento annuale di programmazione economica e finanziaria	29 agosto 2002
CALABRIA		

L'esame dei documenti di programmazione economico finanziaria predisposti nel corso del 2002 e riferiti al periodo 2003-2005 non riguarda tutte le realtà regionali a statuto ordinario. Per due di esse (Calabria e Campania) non è stato possibile disporre del documento perché ancora in attesa di approvazione.

Si tratta di documenti in certa misura eterogenei, con diversi gradi di approfondimento. Nella tavola che segue se ne fornisce un primo quadro riassuntivo avendo a riferimento esclusivamente le politiche di gestione delle entrate. Come si può osservare dalla data di deliberazione (o di pubblicazione) si tratta di documenti che sono stati approvati in momenti diversi: alcuni prodotti prima della manovra finanziaria per il 2002 si muovono entro un quadro normativo che, come si è visto in precedenza, assicurava ben maggiori margini di flessibilità; altri scontano già l'operare di questi vincoli. Il quadro che ne emerge è estremamente composito:

- molte delle realtà hanno avviato provvedimenti di incremento delle entrate, variando le aliquote di compartecipazione o adeguando a specifiche finalità agevolative le aliquote di tributi propri. Gli oneri riconducibili ai regimi agevolati sono coperti con incrementi di aliquota a carico di settori economici ben definiti;

- se non fosse intervenuto il provvedimento di blocco degli incrementi delle aliquote Irpef e Irap la maggioranza delle realtà regionali avrebbe disposto l'attivazione dello sforzo fiscale. Per la quasi totalità delle realtà territoriali, si tratta di incrementi che mirano a coprire un andamento della spesa sanitaria superiore ai tassi riconosciuti dall'accordo con il Governo e un andamento delle entrate proprie declinante;

- quasi tutte le realtà che avevano programmato un incremento nelle aliquote dei tributi propri o compartecipati, avevano previsto graduazioni o esenzioni per particolari categorie (selezionate in base al reddito o in base ad altri criteri);

- comune a tutte le realtà regionali risulta l'intento di contenere la pressione fiscale complessiva. Non mancano casi in cui viene previsto un incremento del prelievo che mira a "coprirsi" entro una riduzione disposta a livello nazionale o viene previsto il ricorso a scale di progressività regionali;

- per quasi tutte le realtà è evidente la necessità di poter disporre di una struttura impositiva completa, in grado di operare sia sul lato delle imprese che su quello delle persone fisiche;

- in molti casi sono previste azioni miranti a recuperare gettito attraverso una gestione più efficiente dei tributi propri, un incremento delle sanzioni ma al contempo una semplificazione delle norme che regolano i tributi minori regionali.

L'esame dei documenti sotto questo profilo conferma nell'impressione di un sistema delle autonomie regionali sempre più sensibile al problema della gestione tributaria e in misura crescente impegnato in una responsabile gestione delle entrate.

TAB 12/REG

La gestione regionale della politica fiscale			
REGIONI	Attivazione dello sforzo fiscale aggiuntivo		Gestione selettiva della leva fiscale
	Irpef - Irap	Altri tributi o tariffe	
Piemonte	La LR 34/01 ha disposto l'aumento dell'addizionale all'Irpef. Il provvedimento viene prorogato anche al 2003. La LR 2/03 prevede l'estensione al 2004.	Nel Dpef 2003-2005 previste misure di incremento delle tasse di concessione regionale, possibile variazione della tassa automobilistica regionale (gettito stimato 37/38 milioni di euro)	L'incremento dell'addizionale Irpef al 1,4% disposto nel 2001 ha riguardato i redditi superiori a 10329,14 euro. Stesso limite anche per il 2003. Con la LR 2/03 si dispone che i proventi dell'addizionale siano destinati a scopi socio assistenziali (una cifra non inferiore a 20 milioni di euro per interventi a favore di anziani non autosufficienti). La stessa legge prevede una riduzione dell'aliquota Irap per le cooperative sociali: -0,5% (2003), -1% (2004), -2% (2005)
Lombardia	La LR 27/01 ha disposto l'aumento dell'addizionale all'Irpef e modificato le aliquote Irap per alcuni comparti. Il provvedimento viene prorogato anche al 2003. La LR 3/02 ha modificato le aliquote Irap		Nel Dpef 2003-2005 è previsto per il 2003 la semplificazione degli adempimenti tributari regionali riguardo alla tassa automobilistica. Nel Dpef 2003-2005 è prevista l'acquisizione al territorio regionale del controllo delle entrate tributarie erariali, regionali e degli enti locali, con la creazione di uno strumento per la gestione. Un bisogno che conduce all'attivazione dei Centri di servizio regionali.
Veneto	La LR 40/01 ha disposto l'aumento dell'addizionale all'Irpef. Il provvedimento ha validità solo per il 2002. La LR 3/03 ha previsto la conferma dell'addizionale Irpef con modifiche negli scaglioni.	La LR 40/01 ha disposto l'aumento del 10% della tassa e soprattassa automobilistica regionale annuale	La LR 40/01 ha previsto per il 2002 un incremento dell'addizionale Irpef modulato secondo le classi di reddito: 1,2% fino a 10329,14 euro; 1,3% fino a 15493,71 euro; 1,4% fino a 69721,68 euro; 1,9 oltre tale soglia; esentate dall'aumento le famiglie con disabili con redditi entro i 30987,41 euro. La LR 3/03 ha disposto per l'addizionale aliquote pari a 1,2% fino 15000 euro; 1,3% da 15000-29000; 1,4% oltre 29000. L'aliquota è 0,9% fino a 10400 euro e per famiglie con disabili fino a 32600. La stessa legge ha ridotto l'Irap di 1% per le imprese nuove giovanile femminili nei comparti agricolo e pesca e per le cooperative sociali; Irap banche e società finanziarie +1%
Liguria			Proseguito anche nel 2002 (LR2/02 e LR 18/02) il processo di razionalizzazione delle tasse di concessione regionali (9 tasse). La LR 18/02 ha introdotto disposizioni in materia di gestione dei tributi regionali.
Emilia			Nel Dpef 2003-2005 si prevede (subordinata ad una verifica dei risultati conseguiti con le misure introdotte con le ultime due leggi finanziarie) la rimodulazione ed eventuale estensione degli sgravi fiscali previsti per il 2001 e 2002. Le misure disponevano una riduzione dell'aliquota per le nuove imprese introdotte con legge regionale una riduzione dell'aliquota per onlus e cooperative sociali
Toscana	Previste modifiche aliquote Irap con LR 2/01 e 65/01. Ulteriori interventi con LR 43/02 (Finanziaria 2003)	Con la legge regionale 43/99 era stata disposta l'abolizione delle tasse di concessione regionale	Con le leggi regionali 2/01 e 65/01 sono state previste agevolazioni IRAP a favore di onlus, imprese giovanili, imprese in località di montagna, attività commerciali polifunzionali di montagna. La LR 43/02 ha portato l'aliquota dell'Irap per banche società finanziarie e imprese di assicurazione al 4,4%
Umbria	La delibera del 18 dicembre 2001 aveva previsto un'aumento dell'addizionale Irpef. Nel Dap 2003-05 confermata la scelta di acquisire risorse con l'addizionale Irpef per interventi aggiuntivi. Per il 2003 parte di queste risorse verranno utilizzate per far fronte ad un aumento dell' e spese superiori a quello delle entrate	Nel Dap impegno a mantenere per il 2003 gli incrementi tariffari entro il tasso di inflazione programmato	E' stata disposta la semplificazione del sistema tributario regionale e la soppressione di una serie di tasse di concessione regionale di scarsa rilevanza; previsto un piano di recupero dell'evasione fiscale (sima di gettito aggiuntivo (2 milioni di euro/and anno)
Marche	La legge regionale 35/01 ha disposto l'aumento dell'addizionale Irpef e dell'Irap. Il Dpef riconferma anche per il 2003 la politica attuata nel passato (si stima che per effetto della finanziaria 2003 le entrate inferiori di 19 miliardi di euro)		Con la LR 35/01 l'addizionale Irpef è stata posta per i redditi da 10329,14 euro a 15493,71 euro al 1,9%; fino a 69721,68 al 3,6% ed oltre al 4%; l'aliquota Irap generale è stata portata al 5,15%. Per banche e assicurazioni al 5,75% (invariata al 4,25 per attività in conto terzi tessile, nuove imprese imprese di giovani e onlus), aliquota agevolata al 3,25% per le cooperative sociali

TAB 12/REG

La gestione regionale della politica fiscale				
REGIONI	Attivazione dello sforzo fiscale aggiuntivo		Gestione selettiva della leva fiscale	Semplificazione e razionalizzazione dei tributi regionali - Interventi relativi al sistema di riscossione e sanzionatorio
	Irpef - Irap	Altri tributi o tariffe		
Lazio	Dal 2001 aumento dell'aliquota Irap dello 0,75% per i soggetti operanti nei comparti dell'estrazione di minerali, raffinerie, produzione di energia commercio all'ingrosso commercio di autoveicoli trasporto aereo; +1% nei comparti delle telecomunicazioni, intermediazione (finanziari ed attività immobiliari, fabbricazione di prodotti chimici		Nel 2001 era stata disposta la riduzione dell'aliquota Irap per numerosi settori selezionati in base a caratteristiche strutturali e/o per difficoltà economiche particolari (-1% agricoltura e pesca, -0,5% settori artigianato produttivo e PMI manifatturiere, le costruzioni, il commercio al dettaglio i trasporti terrestri e marittimi, gli altri servizi pubblici sociali e personali; sospeso per il 2002 l'aumento per il trasporto aereo, le agenzie di viaggi, la commercializzazione di autoveicoli, la vendita al dettaglio di carburante. Confermata la scelta in termini di Irap anche per il 2003	
Abruzzo	Nel Dpefr 2003-2005 si prevede che "nell'eventualità di una apprezzabile riduzione delle imposte da parte del governo nazionale" ... "un maggior prelievo attraverso l'aumento dell'aliquota dell'addizionale regionale all'Irpef potrebbe rappresentare una opzione possibile"		Nel Dpefr 2003-2005 è previsto per il 2003 l'utilizzo della leva fiscale per incentivare specifici settori o ambiti territoriali particolarmente penalizzati	Nel Dpefr 2003-2005 si prevedono misure per migliorare l'attività di accertamento e riscossione di tributi regionali
Molise	Nel Dpefr previsto l'aumento di 1% dell'Irap per banche ed imprese della grande distribuzione. Prevista l'applicazione di una addizionale all'Irpef dello 0,5% per i redditi superiori a 69721,68 euro (gettito atteso tra i 255000 e i 400000 euro). La L.R. 45/02 è intervenuta in materia di aliquote Irap		Nel Dpefr 2003-2005 è prevista la riduzione di 1 punto dell'aliquota per nuove imprese costituite nel 2002 e 2003; imprese giovanili e femminili; imprese localizzate nei comuni montani; Onlus; associazioni sportive dilettantistiche (nelle stime regionali 4000 soggetti agevolati). La L.R. 45/02 ha disposto aliquote minime per i soggetti delle zone terremotate, per le nuove imprese, imprese giovanili onlus associazioni sportive.	Si intende predisporre specifiche leggi regionali per la gestione del controllo, del contenziioso e delle sanzioni relative ai tributi regionali
Campania	La L.R. 31/01 ha disposto l'aumento dell'addizionale Irpef dello 0,5% per gli esercizi 2002 e 2003. La L.R. 4/03 ha ridotto l'addizionale da 1,4% a 1,2% per il 2003.		Con la legge regionale 31/01 è stata disposta una razionalizzazione e semplificazione delle tasse di concessione regionale eliminando tributi non più attuali e privi di gettito e accorpandone altri (farmacie laboratori di analisi). Analoghi fini perseguiti con la legge regionale 26/01 che ha modificato le norme dei tributi per il conferimento in discarica.	Con la legge regionale 31/01 è stata disposta una razionalizzazione e semplificazione delle tasse di concessione regionale eliminando tributi non più attuali e privi di gettito e accorpandone altri (farmacie laboratori di analisi). Analoghi fini perseguiti con la legge regionale 26/01 che ha modificato le norme dei tributi per il conferimento in discarica.
Puglia	Previsto nel Dap 2003-2005 l'utilizzo della leva fiscale per sostenere le politiche ambientali di riduzione dell'inquinamento (effetto atteso stimato tra 17 e 25 milioni di euro)		Viene previsto una attività di semplificazione del quadro normativo alla base dei tributi regionali minori, viene prevista la razionalizzazione dell'azione di accertamento e la riforma del sistema di sanzioni (effetto atteso 1 milione di euro); Vengono previsti incrementi di gettito legati ad una più incisiva azione di contrasto all'evasione e l'attivazione di azioni per l'incasso dei proventi patrimoniali delle risorse naturali immobiliari e mobiliari	Viene previsto una attività di semplificazione del quadro normativo alla base dei tributi regionali minori, viene prevista la razionalizzazione dell'azione di accertamento e la riforma del sistema di sanzioni (effetto atteso 1 milione di euro); Vengono previsti incrementi di gettito legati ad una più incisiva azione di contrasto all'evasione e l'attivazione di azioni per l'incasso dei proventi patrimoniali delle risorse naturali immobiliari e mobiliari
Basilicata	Si prevedeva l'aumento della taxa auto regionale e la relativa soprattassa annuale regionale del 10% (gettito aggiuntivo di 10 milioni di euro)			
Calabria	Si prevedeva di aumentare per il 2003 l'addizionale Irpef dello 0,5% (gettito previsto 50 milioni di euro)			

3. Disciplina transitoria per il finanziamento delle funzioni amministrative trasferite alle Regioni

Il finanziamento delle funzioni amministrative trasferite alle Regioni, in attuazione dei decreti legislativi di recepimento della legge delega 59/'97, non ha sinora ricevuto soluzione tramite il previsto superamento della logica transitoria dei trasferimenti dal bilancio dello Stato, misurati secondo i criteri fissati all'art. 7 del d.lgs 112/'98. Tali criteri – come meglio evidenziato nella relazione dello scorso anno – pur sottoposti ad approfondita riflessione e a concertazione in sede di Conferenza unificata non hanno eliminato questioni interpretative e motivi di contrapposizione.

Resta perciò tuttora irrisolta la questione del finanziamento a regime dei nuovi compiti trasferiti, problema che si lega, da un lato, con la necessità di rivedere i meccanismi del d.lgs. 56/'2000, per altro verso con gli effetti conseguenti alla legge di delega per la riforma del sistema fiscale [legge 80/2003], con particolare riferimento alle modifiche previste sulla disciplina dell'IRAP e sulla sua graduale abolizione e sostituzione.

La finanziaria 2003, con le disposizioni recate all'art. 30, commi 1-4, ha inteso predisporre le condizioni per il passaggio dal regime di trasferimento ad un nuovo sistema di autofinanziamento regionale basato su risorse proprie, nonché su proprie aliquote e compartecipazioni, secondo un disegno che, in precedenza definito dal d.lgs. 56/2000, viene ora in parte modificato. Vengono infatti accorpati gli attuali trasferimenti di parte corrente per la loro confluenza in un fondo unico da istituire presso il Ministero dell'economia [1° comma]¹⁰. E' prorogato, dal 30 settembre 2002 al 30 novembre 2003, l'attuale regime di rideterminazione della compartecipazione regionale all'IVA, dell'aliquota relativa all'addizionale IRPEF e di compartecipazione all'accisa sulle benzine [2° comma]. Viene infine disposta, a partire tuttavia dal 2004, la cessazione dei trasferimenti delle risorse individuate dai DPCM emanati ai sensi dell'art. 7 della legge 59 del 1997, con esclusione tuttavia di quelle relative all'esercizio delle funzioni nel settore del trasporto pubblico locale.

¹⁰ A tale fine l'art. 30, comma 1, prevede la ricognizione di tali trasferimenti con decreto del Ministro dell'economia, di intesa con la Conferenza unificata. I criteri di ripartizione del fondo sono definiti con DPCM di intesa con la Conferenza unificata.

La descritta disciplina ulteriormente conferma una linea in controtendenza all'impianto di autonomia fiscale regionale delineato nella legge delega per il federalismo amministrativo [l. 59/'97] e nella riforma del Titolo V° della costituzione.

Allo slittamento di ben due anni nell'attuazione del d.lgs 56/2000, si aggiunge l'esclusione del trasporto pubblico locale dall'ambito di relativa applicazione. In questo settore permarrà pertanto un sistema di finanziamento basato sui trasferimenti erariali, in contrasto con quanto disposto dal nuovo Titolo V° della costituzione che invece riserva un ruolo del tutto residuale ai trasferimenti. I principi cui fa riferimento la legge delega di riforma fiscale schiudono inoltre alla possibilità di nuovi trasferimenti in sostituzione dell'IRAP che gradualmente andrebbe eliminata.

La riforma in senso federale e in direzione di autonomia fiscale regionale, prima ancora di entrare a regime, sembra perdere progressivamente importanti tasselli e margini di effettiva operatività. Ne risulta offuscata la stessa logica che ha ispirato tutto il sistema delle riforme recentemente introdotte la cui centralità ruota sul principio di responsabilità che fa capo a chi è chiamato a governare e decidere disponendo di poteri adeguati e di corrispondenti risorse e perciò sottoposto al controllo dell'elettorato con riguardo ai risultati programmati e realizzati. Percorsi in controtendenza alla indicata logica di sistema rischia di indebolire la strategia che vi è sottesa ostacolando traguardi di efficienza e di efficace risposta che vi si collegano.

3.1. Le risorse trasferite alle Regioni sino all'anno 2002

L'analisi che segue aggiorna a tutto il 2002 i dati resi nella relazione dello scorso anno ed espone sulla base di una ricostruzione riepilogativa effettuata dalla Ragioneria generale dello Stato [IGePA] le risorse effettivamente erogate alle Regioni per il finanziamento delle competenze trasferite in attuazione del cosiddetto federalismo amministrativo.

La seguente tabella espone la ripartizione delle risorse erogate a ciascuna Regione nell'anno 2002 con riferimento ai diversi settori di competenza.

L'ammontare dei finanziamenti ascende a 4.073 milioni di euro [£ 10.177 mld] e rappresenta un importo quasi doppio rispetto a quanto erogato nel 2001 [€ 2.919 mln]. Su tale incremento ha influito specialmente l'edilizia residenziale pubblica [€ 1.180

mln] che nel 2001 era stata finanziata non da bilancio Stato ma con erogazioni della Cassa depositi e prestiti per 2.922,62 milioni di euro [£ 5.659 mld]. Segnano un incremento rispetto al 2001 i finanziamenti ai settori del trasporto pubblico locale, + 480 milioni di euro [£ 929 mld], della sanità veterinaria, + 200 milioni di euro [£ 387 mld], dell'ambiente, + 210 milioni di euro [£ 406 mld]. Minore l'incremento registrato dai settori agricoltura e incentivi alle imprese [€ + 52 mln e € + 83 mln], mentre flettono i finanziamenti per il settore delle opere pubbliche [€ - 93 mln]

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 13/REG

FINANZIAMENTO FUNZIONI TRASFERITE EROGAZIONI 2002														(in migliaia di euro)	
REGIONI	Viabilità	Trasporti	Tr.pu. lo.	Sanità Vet.	Prot. Civ.	Pol. Amm.	OO.PP.	inc. Impr.	Merc. Lav.	Agr.	Ambiente	Invalidi civili	Energia e militare	Edilizia res. pubblica	TOTALE
Piemonte	57.665	-	181.817	10.936	431	7	34.194	63.880	2.694	20.687	27.554	229	0	113.992	514.086
Lombardia	56.961	-	314.104	41.322	558	75	25.488	134.760	3.083	38.512	43.033	421	160	182.053	840.530
Veneto	42.871	1.832	94.409	19.435	389	-	20.289	81.759	1.914	32.238	17.507	244	75	72.745	385.709
Liguria	17.688	4.331	69.280	8.150	210	-	12.064	13.638	2.070	5.491	8.991	99	0	38.511	180.522
E. Romagna	54.889	1.189	107.412	40.793	507	-	18.329	71.932	2.147	33.212	25.963	0	37	118.683	475.092
Toscana	58.705	3.144	157.657	12.760	455	-	4.581	54.339	2.578	11.618	26.779	0	47	93.316	425.980
Umbria	25.883	-	40.438	2.484	396	31	334	11.896	1.319	4.752	7.083	64	12	20.667	115.359
Marche	24.720	1.376	28.214	16.717	403	48	368	26.153	1.770	8.386	3.303	0	24	30.749	142.230
Lazio	46.655	2.561	224.710	21.933	463	69	9.318	19.288	3.825	17.351	25.854	0	53	160.690	532.770
Abruzzo	39.378	825	60.747	17.694	247	40	768	19.142	1.495	10.680	10.711	100	0	30.679	192.506
Molise	3.776	231	17.678	1.722	154	31	1.879	4.013	804	3.437	4.027	18	11	9.447	47.229
Campania	10.647	3.011	276.255	36.431	454	-	1.772	60.367	3.916	20.983	10.831	0	0	140.293	564.960
Puglia	28.369	3.354	213.784	23.092	475	60	10.826	48.348	2.952	30.593	25.286	254	46	93.136	480.574
Basilicata	21.539	56	40.587	3.735	225	31	2.640	10.989	1.441	6.571	8.025	45	14	20.746	116.645
Calabria	14.927	1.861	107.745	16.243	306	-	477	15.438	2.963	14.797	11.349	0	13	54.447	240.567
TOTALE	504.674	23.771	1.934.838	273.447	5.674	391	143.324	635.941	34.973	259.309	256.295	1.473	492	1.180.157	5.254.758

FONTE: Ministero dell'economia e delle finanze - IGePA

I suesposti dati consentono di mettere a confronto le risorse assorbite nel 2002 dalle Regioni, ove, con riguardo alle aree geografiche, a prevalere è il Nord con un finanziamento per i settori di 2.397 milioni di euro, percentualmente pari al 45,6%. Minori le risorse del Sud [1.450 mln; 27,6%] e del Centro [1.408 mln; 26,8%].

Con riferimento ai singoli settori, netta è la prevalenza della Lombardia che si colloca al primo posto per risorse assorbite in quasi tutti tranne nella viabilità, ove è preceduta dalla Toscana e nel mercato del lavoro ove a prevalere è la Campania. Quanto ai settori di maggior peso finanziario, le Regioni maggiormente presenti sono: per il trasporto pubblico locale, Lombardia, Lazio e Campania; per gli incentivi alle imprese, Lombardia e Emilia Romagna; per l'edilizia residenziale, Lombardia, Lazio e Campania.

Complessivamente, e cioè per gli anni 2000, 2001 e fino al primo trimestre del 2002, risultano trasferite le somme indicate nelle seguenti tabelle. La prima ricostruisce per i tre anni il complessivo importo delle risorse acquisite da ciascuna Regione con riferimento ai vari settori. L'altra reca un riepilogo complessivo riferito ai tre anni in questione

Il triennio vede un trasferimento complessivo pari a 8.917 milioni di euro [£ 17.266 miliardi]. Prevalgono i trasferimenti nel settore del trasporto pubblico locale, il cui importo nei tre anni di 3.389 milioni di euro rappresenta il 38% delle risorse complessive erogate alle Regioni. Quanto all'edilizia residenziale, l'erogazione di 1.180 milioni di euro va sommata a quanto ricevuto dalle Regioni a statuto ordinario nel 2001 dalla Cassa depositi e prestiti [€ 2.922,62 mln] per un totale complessivo di risorse di 4.102 milioni di euro.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB. 14/REG

EROGAZIONI COMPLESSIVE ANNI 2000 - 2001 - 2002 (in migliaia di euro)														
REGIONI	Viabilità	Trasporti	Trasp. Pubbl. Loc.	Sanità Vet.	Prot. Civ.	Pol. Amm.	OO.PP.	Inc. Impr.	Merc. Lav.	Agr.	Ambiente	Energia e miniere	Edilizia res. pubblica	TOTALE
Piemonte	95.645	0	318.180	17.357	970	13	61.271	161.989	7.056	70.895	27.554	0	113.992	874.922
Lombardia	102.359	0	545.558	54.857	933	150	65.339	341.711	8.010	110.851	43.033	160	182.053	1.455.012
Veneto	74.091	2.116	165.990	26.187	876	0	43.775	207.148	4.746	72.541	17.507	75	72.745	687.799
Liguria	27.868	4.406	121.240	10.613	446	0	22.359	34.661	4.354	9.530	9.515	0	38.511	283.503
E. Romagna	89.661	1.264	189.261	46.772	1.006	0	39.822	182.145	5.305	91.876	28.787	37	118.683	794.618
Toscana	95.672	3.144	277.190	18.078	939	0	22.115	137.528	6.963	45.768	35.182	47	93.316	735.942
Umbria	42.194	0	70.766	3.757	620	62	6.686	30.215	3.026	19.487	7.196	12	20.667	204.689
Marche	30.883	1.376	49.190	18.911	536	96	8.445	66.266	4.630	30.953	3.303	24	30.749	245.361
Lazio	76.695	2.719	398.924	29.852	976	137	30.960	49.052	11.221	50.840	32.018	53	160.690	844.138
Abruzzo	63.092	963	106.307	19.618	515	80	9.203	48.514	3.733	31.901	12.367	0	30.679	326.972
Molise	5.715	307	30.936	2.229	321	62	7.303	10.215	1.640	5.781	5.444	11	9.447	79.411
Campania	16.432	3.128	483.446	44.850	960	0	13.692	152.866	11.677	52.944	14.566	0	140.293	934.855
Puglia	46.797	3.640	374.122	29.238	953	120	30.355	122.529	9.409	83.377	37.780	46	93.136	831.500
Basilicata	33.935	56	71.028	4.666	456	63	8.992	27.864	3.399	29.394	11.516	14	20.746	212.128
Calabria	30.339	2.002	187.519	19.357	478	0	8.625	39.154	8.207	39.000	17.023	13	54.447	406.166
TOTALE	831.378	25.120	3.389.658	346.342	10.985	782	378.941	1.611.856	93.378	745.137	302.791	492	1.180.157	8.917.017

FONTE: Ministero dell'economia e delle finanze - IGePA

TAB 15/REG

EROGAZIONI COMPLESSIVE				
ANNI 2000 - 2001 - 2002				
<i>(in migliaia di euro)</i>				

REGIONI	2000 (*)	2001	2002	TOTALE
Piemonte	74.537	286.528	514.086	875.151
Lombardia	134.834	480.070	840.530	1.455.434
Veneto	79.556	222.778	385.709	688.043
Liguria	13.091	89.990	180.522	283.602
Emilia Romagna	83.761	235.765	475.092	794.618
Toscana	58.859	251.103	425.980	735.942
Umbria	17.643	71.751	115.359	204.753
Marche	32.431	70.700	142.230	245.361
Lazio	37.521	273.848	532.770	844.138
Abruzzo	26.551	108.015	192.506	327.072
Molise	4.640	27.559	47.229	79.429
Campania	64.093	305.801	564.960	934.855
Puglia	67.172	284.008	480.574	831.754
Basilicata	21.849	73.679	116.645	212.173
Calabria	27.994	137.605	240.567	406.166
TOTALE	744.531	2.919.200	5.254.758	8.918.490

FONTE: Ministero dell'economia e delle finanze - IGePA

* Il riparto del 2000 è stimato.

4. Recepimento del dlgs 76/2000. Aspetti di rilievo nella legislazione regionale

Le Regioni a statuto ordinario hanno adottato leggi in materia di contabilità e disciplina del bilancio in conformità ai principi contenuti nel d.lgs.n.76/2000, nei tempi dallo stesso indicati. Ciò ha evitato le conseguenze, previste per il mancato adeguamento.¹¹

Le disposizioni regionali ricalcano sostanzialmente il contenuto degli articoli del d.lgs.n.76/2000. In alcuni casi, però, a fronte della genericità delle disposizioni contenute nella legge di riforma, il legislatore regionale ha trovato un più ampio margine di manovra per poter meglio adeguare la disciplina interna di dettaglio alla realtà regionale, riprendendo sovente elementi già presenti nella precedente normativa. In particolare, si intende far riferimento alle disposizioni contenute nelle leggi di contabilità regionale, vigenti prima dell'entrata in vigore del d.lgs.n.76/2000, le quali davano attuazione alla legge 335/'76, la quale, pur essendo stata abrogata, continua, per diversi aspetti, a trovare applicazione nella disciplina contabile regionale.

In effetti lo spirito informatore del d.lgs.n.76/2000 è rimasto sostanzialmente quello della legge n. 335/76, che a sua volta riprendeva e confermava la tendenza da tempo affermatasi con la legge n.281/70 a voler assimilare la finanza regionale alla finanza statale, piuttosto che a quella degli enti locali. Ma un'assimilazione completa del bilancio regionale al bilancio statale risulta difficile alla luce del fatto che il sistema di finanziamento delle Regioni ha continuato ad essere sostanzialmente improntato alla logica dei trasferimenti e che per i bilanci regionali vale un vincolo di equilibrio che non è equiparabile a quello del bilancio dello Stato.

¹¹ Si elencano di seguito le leggi regionali adottate in attuazione del d.lgs. n.76/2000:

Abruzzo l.r.25 marzo 2002 n.3
Basilicata l.r.6 settembre 2001 n.34
Calabria l.r.4 febbraio 2002 n.8
Campania l.r.30 aprile 2002 n.7
Emilia Romagna l.r.15 novembre 2001 n.40
Lazio l.r.20 novembre 2001 n.25
Liguria l.r.26 marzo 2002 n.15
Lombardia l.r.31 marzo 1978 n.34 e successive modifiche ed integrazioni
Marche l.r.11 dicembre 2001 n.31
Molise l.r.7 maggio 2002 n.4
Piemonte l.r.11 aprile 2001 n.7
Puglia l.r.16 novembre 2001 n.28
Toscana l.r.6 agosto 2001 n.36
Umbria l.r.28 febbraio 2000 n.13
Veneto l.r.29 novembre 2001 n.39

Dalla lettura delle leggi regionali emergono osservazioni comparative che si intendono esporre in questa sede con riguardo in particolare ad alcuni istituti, caratterizzati, oltre che dalla novità della disciplina recata dal dlgs.n.76/2000, anche dalla continuità con la precedente regolamentazione, seppure in un'ottica diversa, vieppiù rivolta alla salvaguardia degli equilibri di bilancio ed al rispetto dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla UE. In linea sia con quanto disposto dall'articolo 1 del dlgs.n.76/2000, sia soprattutto con il precetto costituzionale, rinveniente all'art.117, riformato, della costituzione, che impone alla legislazione regionale, al pari di quella statale, il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario

Per quanto riguarda la disciplina relativa agli strumenti di programmazione finanziaria, l'analisi delle disposizioni contenute nelle leggi regionali, di riforma della contabilità, evidenziano un quadro complessivamente omogeneo [v. ALLEGATO 1, Parte II^].

Non a caso, in tutti gli articolati è dato rinvenire la stessa tipologia di atti di programmazione. Accanto a strumenti classici più che collaudati, quali il bilancio di previsione pluriennale ed il Piano di Sviluppo regionale, si rilevano il ricorso costante alla legge finanziaria ed una diffusa utilizzazione del Documento di Programmazione Economico Finanziaria regionale¹² [v. retro parag. 2].

In alcune Regioni, poi, la disciplina specifica in materia di programmazione occupa un intero Titolo, articolato in più sezioni. E' questo il caso delle Regioni Puglia e Umbria. In altre leggi regionali, infine, la disciplina fa rinvio a specifica normativa regolamentare di dettaglio per la definizione delle procedure di adozione dei suddetti documenti di programmazione.

Quel che, in generale, emerge dalla disamina delle disposizioni regionali dedicate specificamente all'argomento è la considerazione della natura fondante del principio di programmazione della gestione finanziaria. Su tale principio vengono ad essere

¹² Vale la pena evidenziare che la l.r.6 settembre 2001 n.34 della Basilicata fa rinvio esplicitamente alla precedente disciplina contenuta nella l.r. 24 giugno 1997 n.30 *in materia di strumenti e procedure della programmazione regionale* ed in particolare gli art. 2 e 3, che prevedono la presenza fra gli strumenti di programmazione del: Piano Regionale di Sviluppo (PRS); Piano di Riferimento territoriale regionale; piani settoriali e progetti speciali; atti di programmazione negoziata; programmi cofinanziati UE; piani di attività degli enti strumentali. Il Documento Annuale di programmazione economico Finanziaria è previsto e disciplinato nel successivo art.5.

incardinate le manovre di finanza regionale e l'azione di governo locale, alla luce, anche della necessità di rispettare i vincoli che derivano dall'appartenenza dell'Italia alla Unione Europea.

Diffusa è l'utilizzazione della legge finanziaria, quale strumento di programmazione, anche da parte di Regioni che in precedenza non vi avevano fatto ricorso, per fissare il quadro di riferimento finanziario relativo al periodo compreso nel bilancio pluriennale [v. ALLEGATO 2].

La facoltà di adottare una legge finanziaria regionale, in coerenza con l'articolo 1 della legge n. 468/78, è divenuta soluzione in larga misura applicata e vi hanno trovato spazio di definizione il livello massimo del ricorso al mercato finanziario, gli importi dei fondi speciali nonché l'ammontare complessivo delle risorse finanziarie destinate, per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale, al rinnovo dei contratti di personale dipendente della Regione.

A riguardo si può osservare, in conclusione, che l'adozione da parte delle Regioni di un nuovo sistema di programmazione che fa leva sullo strumento della legge finanziaria raccordata al DPEF regionale, a sua volta calibrato sugli obiettivi individuati a livello nazionale nel DPEF, dovrebbe comportare la realizzazione di un circuito virtuoso, tale da collegare le politiche finanziarie regionali a quella nazionale, tenendo di riferimento il quadro di convergenza comunitario, all'interno del quale rinvenire linee di programmazione coerenti e utili sinergie.

In termini, poi, di maggiore puntualità informativa e trasparenza nei rapporti tra governi regionali ed assemblee, l'adozione di un siffatto sistema di programmazione dovrebbe garantire una più significativa responsabilizzazione del governo locale sia sulle scelte programmatiche che sulla definizione degli obiettivi.

Per quanto concerne la disciplina degli allegati al bilancio di previsione, a fronte di quanto disposto dall'art. 11 del d.lgs. n.76/2000, giova evidenziare che alcuni dei documenti da allegare al bilancio di previsione sono stati disciplinati in modo uniforme da tutte le leggi regionali [v. ALLEGATO 3, Parte II[^]].

Del resto, le Regioni già nella precedente disciplina attribuivano a tali documenti un significato importante in termini di leggibilità e trasparenza del bilancio e perciò

hanno proseguito in tale strategia, mantenendone inalterata la previsione, anzi in alcuni casi incrementando il numero degli allegati e ricomprendendo fra questi anche documenti che prima non figuravano nel bilancio annuale.

In linea generale, va osservato che tutte le Regioni, nelle rispettive leggi di contabilità, hanno dato attuazione all'art.11 del d.lgs.n.76/2000, inserendo il quadro riassuntivo generale fra gli allegati al bilancio di previsione, unitamente ad un prospetto di raffronto fra entrate comunitarie e statali con vincolo di destinazione e ad un quadro in cui vengono elencati i capitoli in cui si articola ciascuna UPB.

Alcune Regioni, specie quelle di più piccole dimensioni, hanno previsto ulteriori allegati, non strettamente imposti dalla normativa statale, quali ad esempio elenchi delle spese obbligatorie e d'ordine od elenchi delle garanzie principali e sussidiarie prestate dalla Regione ed, inoltre, prospetti dimostrativi del rispetto del vincolo dell'indebitamento autorizzato, ed altro ancora. Da dire che, quanto più ricca ed articolata è la dotazione degli allegati al bilancio di previsione, tanto maggiore risulta la trasparenza del documento contabile, arricchito in tal modo di una serie di elementi che ne consentono una lettura più articolata.

Per quanto concerne la disciplina dell'indebitamento [v. ALLEGATO 4], le disposizioni contenute nelle leggi regionali di contabilità non si discostano, sostanzialmente, da quanto previsto in merito dal d.lgs.n.76/2000, sia per quanto riguarda i limiti di carattere quantitativo e qualitativo, sia per quanto concerne il limite procedurale e quello temporale. Infatti, quasi tutte le leggi regionali in ordine al limite quantitativo all'indebitamento fanno riferimento a quanto stabilito dall'art.23 del d.lgs.n.76/2000 e quindi alle disposizioni contenute nell'art.10 della l.n.281/70¹³, norma che non risulta essere stata abrogata. In ordine, poi, al limite qualitativo, occorre precisare che la previsione contenuta in molte leggi regionali (la quasi totalità) riprende quanto disposto al citato art.10 in merito all'obbligo di destinazione dell'indebitamento regionale alla copertura di spese di investimento, nonché per l'assunzione di partecipazioni in società finanziarie. Ciò anche in ragione del fatto che il citato articolo,

¹³ L'art.23 del d.lgs.n.76/2000 modifica il c.2 dell'art.10 della L.n.281/70 che era già stato modificato dall'art.22 della L.n.335/76 con riferimento specifico alla disciplina del c.d. limite quantitativo all'indebitamento, fissandolo nel 25% dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie non vincolate della Regione.

esplicitamente richiamato in più di una legge regionale, non risulta esser stato abrogato dalla norme sopravvenute e non sembra neppure in contrasto con un'interpretazione estensiva del dispositivo dell'art.119 della Cost., così come modificato dalla l.n.3/2001, volto, piuttosto, a garantire il divieto di indebitamento da parte delle Regioni per spese correnti¹⁴[v, al riguardo, Parte I, parag. 4].

A riguardo, giova segnalare quanto previsto dalla legge regionale del Piemonte in ordine alla finalizzazione della contrazione dei mutui con particolare riferimento, per inciso, alla compatibilità delle spese di investimento con il quadro programmatico individuato nel Documento di Programmazione Economico-finanziaria. Ciò appare importante se si considera la natura non ben definita delle spese di investimento e la necessità, comunque avvertita, di controllare l'effettiva destinazione delle risorse derivanti dall'accensione dei mutui, da collocare all'interno di un discorso di verifica degli equilibri di bilancio non episodicamente considerati ma in un'ottica più ampia di programmazione degli investimenti.

Infine, vi è da dire che le leggi delle Regioni Puglia e Umbria prevedono un ulteriore onere per la Giunta, consistente nella necessità di pubblicazione sul bollettino ufficiale sia dei provvedimenti di accensione che delle modalità di regolazione dei mutui. In altre leggi, come in quella della Regione Molise, la pubblicità è data dall'aggiunta di un apposito allegato al bilancio di previsione in cui sono elencati i capitoli fra i quali risulta essere ripartito l'ammontare totale dei mutui accesi nonché l'elencazione dei mutui in ammortamento nell'esercizio considerato.

Quasi tutte le leggi regionali, eccezion fatta per le leggi delle Regioni Emilia Romagna, Liguria e Lombardia, contengono una disposizione specificamente rubricata "copertura finanziaria delle leggi di spesa regionali", nella quale si distingue fra mezzi di copertura di bilancio ed extrabilancio.

Per quanto riguarda in particolare i mezzi di copertura di bilancio [v. ALLEGATO 5], si fa riferimento all'utilizzazione di accantonamenti iscritti nei fondi speciali, ovvero alla riduzione di stanziamenti di spesa il cui importo sia stato autonomamente determinato nel bilancio o, infine, a disponibilità formatesi nel corso dell'esercizio,

¹⁴ Una previsione esplicita in questo senso è contenuta nelle leggi delle Regioni: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Molise, Piemonte, Toscana e Veneto.

riguardanti spese di natura non obbligatoria con conseguente divieto, nel corso dello stesso esercizio, di variazioni volte ad incrementare gli stanziamenti per spese di questa natura. Per quanto concerne, altresì, le modalità extrabilancio queste ultime riguardano, specificamente, le novità legislative che comportino nuove o maggiori entrate o riduzione di spese.

La disciplina relativa alla copertura delle leggi di spesa, contenuta nelle leggi regionali, ricalca sostanzialmente quella della l.n.335/76, riprodotta nel d.lgs.n.76/2000 e, dunque, fa riferimento al rispetto dell'equilibrio di bilancio, nonché dei vincoli di destinazione e della natura economica delle entrate e delle spese.

Ai fini dell'assolvimento dell'obbligo di copertura delle "leggi altre" rispetto a quella di bilancio, mentre non può mancare una comparazione specifica fra oneri e mezzi di copertura, non esaustivo è il criterio della valutazione globale di tutte le spese contro tutte le entrate, che è invece sostanzialmente confermato nell'articolo 3 del d.lgs.n.76/2000.

L'esigenza di individuare appropriati mezzi di copertura a garanzia dell'equilibrio trova ulteriore giustificazione nella nuova dinamica di programmazione regionale, che si avvale di strumenti quali il DPEFR e la legge finanziaria, nonché nel nuovo ruolo attribuito alle Regioni, più coinvolte nella responsabilizzazione decisionale in termini di spesa, nel quadro di una pertinente rivendicazione di autonomia fiscale.

5. I bilanci di previsione delle Regioni a statuto ordinario: anni 2000 e 2001

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 dalle rispettive leggi di contabilità regionale con riferimento sia alla gestione di competenza che a quella di cassa.

Una prima valutazione sul modo di costruzione dei propri bilanci e sul grado di garanzia offerto alla tenuta dei relativi equilibri finanziari può rilevarsi dall'analisi dei dati riguardanti le previsioni iniziali, le variazioni successivamente intervenute e le conseguenti previsioni definitive, distinti per ciascuna Regione e relativi al biennio

preso in considerazione [tabella 21/REG - gli stessi dati sono maggiormente articolati nelle tavole di cui agli Allegati A del Volume II di questa relazione].

La non omogeneità dei sistemi di classificazione e dei 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, ha reso necessario anche quest'anno uno sforzo di ricostruzione dei dati relativi alle diverse gestioni esaminate al fine di offrirne una esposizione il più possibile coerente e confrontabile.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 16/REG

REGIONI	PREVISIONI INIZIALI E DEFINITIVE ANNI 2000 - 2001 (in milioni di lire)											
	2000						2001					
	STANZ. INIZIALE		VARIAZ. +/-		STANZ. DEFINITIVO		STANZ. INIZIALE		VARIAZ. +/-		STANZ. DEFINITIVO	
	Comp.zza	Cassa	Comp.zza	Cassa	Comp.zza	Cassa	Comp.zza	Cassa	Comp.zza	Cassa	Comp.zza	Cassa
PIEMONTE	Avanzo di amministrazione	1.392.447		266.939	-655	1.659.386	345	1.566.566	-520.095	1.046.471	6.800	
	Fondo cassa eserc. prec.	21.972.068	27.200.445	5.166.318	5.375.111	27.138.386	32.575.556	24.490.112	5.866.287	3.543.643	30.356.399	34.888.562
	TOTALE ENTRATA	23.364.514	27.201.445	5.433.257	5.374.456	28.797.772	32.575.901	26.056.678	31.345.919	5.346.192	31.402.870	34.895.362
	Saldo negativo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Totale titoli	23.364.514	27.201.445	5.433.258	5.374.456	28.797.772	32.575.901	26.056.678	31.345.919	5.346.192	31.402.870	34.895.362
TOTALE SPESA	23.364.514	27.201.445	5.433.258	5.374.456	28.797.772	32.575.901	26.056.678	31.345.919	5.346.192	31.402.870	34.895.362	
LOMBARDIA	Avanzo di amministrazione	22.014	0	5.896.968	3.418	5.918.982	3.418	14.539	6.616.543	6.631.082	54.705	
	Fondo cassa eserc. prec.	81.899.822	128.369.091	3.233.700	-19.150.206	85.133.522	109.218.885	92.235.667	13.299.367	-7.686.455	105.535.034	127.096.607
	TOTALE ENTRATA	81.921.836	128.369.091	3.233.700	-19.146.788	91.052.504	109.222.303	92.250.206	134.783.063	13.299.367	112.166.116	127.151.312
	Saldo negativo	757.380	0	196.538	953.918	953.918	1.500.000	1.500.000	1.500.000	-207.929	1.292.071	1.292.071
	Totale ambiti	81.164.457	128.369.091	8.934.129	-19.146.788	90.098.586	109.222.303	90.750.206	134.783.063	20.123.839	110.874.045	127.151.312
TOTALE SPESA	81.921.837	128.369.091	9.130.667	-19.146.788	91.052.504	109.222.303	92.250.206	134.783.063	19.915.919	112.166.116	127.151.312	
VENETO	Avanzo di amministrazione	2.107.774	3.000	371.577	29.329	2.479.351	32.329	2.615.460	-100.798	2.514.662	74.047	
	Fondo cassa eserc. prec.	42.550.461	48.322.206	1.795.349	6.303.728	44.345.810	54.625.934	45.336.171	2.927.986	3.211.255	48.264.157	56.057.996
	TOTALE ENTRATA	44.658.235	48.325.206	2.166.926	6.333.057	46.835.161	54.658.263	47.931.631	52.876.741	2.827.188	50.778.819	56.132.043
	Saldo negativo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Totale titoli	44.658.235	48.325.206	2.166.926	6.333.061	46.825.161	54.658.265	47.951.631	52.877.071	2.807.188	50.758.819	56.132.043
TOTALE SPESA	44.658.235	48.325.204	2.166.926	6.333.061	46.825.161	54.658.265	47.951.631	52.877.071	2.807.188	50.758.819	56.132.043	
LIGURIA	Avanzo di amministrazione	850.618	500	-122.203	9.197	728.415	9.697	837.136	509.346	1.346.482	813	
	Fondo cassa eserc. prec.	16.954.548	21.448.179	3.127.315	2.898.833	20.081.863	24.347.012	22.303.086	866.200	-1.574.531	23.169.286	26.237.293
	TOTALE ENTRATA	17.805.166	21.448.679	3.005.112	2.908.030	20.810.278	24.356.709	23.140.222	27.872.324	1.373.546	24.515.768	26.238.106
	Saldo negativo	165.000	0	-12.897	0	152.103	0	135.000	135.000	-28.185	106.815	500
	Totale gruppi	17.640.164	21.448.179	3.017.810	2.908.033	20.657.974	24.356.209	22.303.086	27.811.824	866.200	-1.574.531	23.169.286
TOTALE SPESA	17.805.164	21.448.676	3.004.913	2.908.033	20.810.077	24.356.709	22.438.086	27.812.324	838.015	-1.574.531	23.276.101	
E. ROMAGNA	Avanzo di amministrazione	1.103.368	17.490	744.785	10.580	1.848.153	1.870.025	1.870.025	678.942	2.548.967	82.651	
	Fondo cassa eserc. prec.	39.922.187	42.997.897	4.558.548	6.247.266	44.480.735	49.245.163	46.137.291	1.573.997	2.288.734	47.711.288	52.651.105
	TOTALE ENTRATA	41.025.555	43.015.387	5.303.333	6.257.846	46.338.888	49.273.253	48.007.316	50.381.470	2.252.939	50.260.255	53.733.756
	Saldo negativo	360.160	0	-360.160	0	0	0	546.000	546.000	-336.000	210.000	50.047.351
	Totale parti	40.665.396	43.014.335	5.516.663	6.171.237	46.182.059	49.185.572	47.461.316	50.410.868	2.586.035	2.233.807	50.257.351
TOTALE SPESA	41.025.556	43.014.335	5.156.503	6.171.237	46.182.059	49.185.572	46.014.632	50.410.868	2.250.035	2.233.807	50.257.351	

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

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

segue TAB 16/REG

REGIONI	ENTRATA/SPESA	PREVISIONI INIZIALI E DEFINITIVE ANNI 2000 - 2001 (in milioni di lire)											
		2000						2001					
		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	1.693.447	55.758	-114.997	185.080	1.578.450	240.838	1.271.604	483.458	22.572	1.755.062	127.858	
	Fondo cassa eserc. prec.	36.771.524	40.438.551	5.368.383	9.528.474	42.139.907	49.967.025	38.783.177	5.763.369	8.746.277	44.546.546	50.427.786	
	TOTALE ENTRATA	38.464.971	40.494.309	5.253.386	9.713.554	43.718.357	50.207.863	40.054.781	41.786.795	6.246.827	46.301.608	50.555.644	
	Saldo negativo	0	0	71.449	9.713.554	71.449	50.107.862	38.783.126	126.129	5.763.420	44.672.675	0	
	TOTALE SPESA	38.464.970	40.394.308	6.865.797	9.713.554	45.330.767	50.107.862	38.783.126	5.889.549	0	44.672.675	0	
UMBRIA	Avanzo di amministrazione	633.679	21.500	335.782	-9.667	969.461	11.833	845.799	135.775	-21.659	981.574	52.626	
	Fondo cassa eserc. prec.	6.711.085	8.932.328	1.442.737	3.011.894	8.153.822	11.944.222	8.503.649	2.225.803	13.750.589	10.729.452	13.750.589	
	TOTALE ENTRATA	7.344.764	8.953.828	1.778.519	3.002.227	9.123.283	11.956.055	9.349.448	74.285	2.361.578	11.711.026	13.803.215	
	Saldo negativo	106.936	8.953.828	-12.287	3.002.227	94.649	11.956.055	67.105	-5.102	2.287.102	62.003	13.803.215	
	TOTALE SPESA	7.344.764	8.953.828	1.780.318	3.002.227	9.123.082	11.956.055	9.394.448	2.316.578	2.287.102	11.711.026	13.803.215	
MARCHIE	Avanzo di amministrazione	1.268.294	229.321	-355.779	184.260	912.515	413.581	1.040.300	-291.558	748.742	1.319.616	1.319.616	
	Fondo cassa eserc. prec.	16.102.499	18.804.219	2.743.284	2.578.758	18.845.783	21.382.977	20.835.307	2.962.823	2.888.947	23.798.130	24.694.857	
	TOTALE ENTRATA	17.370.793	19.033.540	2.387.505	2.763.018	19.738.298	21.796.558	21.875.607	2.671.265	3.972.552	24.546.872	26.014.473	
	Saldo negativo	0	18.911.050	2.387.505	2.759.733	0	21.670.785	240.471	-240.471	3.921.453	24.546.871	25.846.558	
	TOTALE SPESA	17.370.793	18.911.050	2.387.505	2.759.733	19.738.298	21.670.785	21.875.606	2.671.265	3.921.453	24.546.871	25.846.558	
LAZIO	Avanzo di amministrazione	2.930.996	2.055.495	-439.406	593.075	2.491.590	2.648.570	2.766.158	48.047	2.814.205	1.117.938	1.117.938	
	Fondo cassa eserc. prec.	31.114.107	40.276.028	4.961.244	2.219.603	36.075.351	42.495.631	37.384.191	3.981.839	3.981.841	41.366.030	49.356.652	
	TOTALE ENTRATA	34.045.103	42.331.523	4.521.838	2.812.678	38.556.941	45.144.201	40.150.349	4.029.886	4.037.691	44.180.235	50.474.590	
	Saldo negativo	1.351.931	42.331.524	131.221	2.812.677	1.483.152	45.144.201	41.381.075	94.731	2.799.161	44.180.236	50.474.591	
	TOTALE SPESA	32.693.170	42.331.524	5.873.971	2.812.677	40.050.293	45.144.201	41.381.075	2.799.161	4.037.690	44.180.236	50.474.591	
MOLISE	Avanzo di amministrazione	523.654	14.771	66	0	523.720	14.771	484.355	0	484.355	19.539	19.539	
	Fondo cassa eserc. prec.	3.175.621	4.881.971	133.741	133.779	3.309.362	5.015.750	3.042.735	354.341	294.392	3.397.076	5.015.148	
	TOTALE ENTRATA	3.699.275	4.896.742	133.807	133.779	3.833.082	5.030.521	3.527.090	354.341	294.392	3.881.431	5.034.687	
	Saldo negativo	0	4.896.742	0	0	0	5.030.520	0	354.341	294.392	3.881.431	5.034.687	
	TOTALE SPESA	3.699.275	4.896.742	133.807	133.778	3.833.082	5.030.520	3.527.090	354.341	294.392	3.881.431	5.034.687	

segue ==>

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

segue TAB.16/REG

REGIONI	ENTRATA/SPESA	PREVISIONI INIZIALI E DEFINITIVE ANNI 2000 - 2001 (in milioni di lire)											
		2000						2001					
		STANZ. INIZIALE		VARIAZ. +/-		STANZ. DEFINITIVO		STANZ. INIZIALE		VARIAZ. +/-		STANZ. DEFINITIVO	
Comp.zza	Cassa	Comp.zza	Cassa	Comp.zza	Cassa	Comp.zza	Cassa	Comp.zza	Cassa	Comp.zza	Cassa		
ABRUZZO	Avanzo di amministrazione	1.989.247	30.000	0	1.989.247	30.000	1.989.247	10.000	-68.881	1.920.366	10.000		
	Fondo cassa eserc. prec.	9.171.916	9.951.974	704.338	9.706.254	10.656.312	11.276.684	13.944.321	1.598.057	1.477.801	12.874.741		
	Totale titoli	11.161.163	9.981.974	534.338	11.695.501	10.686.312	13.265.931	13.954.321	1.529.176	1.477.801	14.795.107		
	TOTALE ENTRATA	9.171.916	9.951.974	704.338	9.723.340	10.656.312	13.197.050	13.954.322	1.598.037	1.477.800	14.795.087		
	Saldo negativo	4.977.035	9.951.974	551.424	9.723.340	10.656.312	13.197.050	13.954.322	1.598.037	1.477.800	14.795.087		
CAMPANIA (**)	Avanzo di amministrazione	1.912.535	926.174	-926.174	986.361	2.697.606	6.527.453	2.697.606	-1.075.477	1.622.129			
	Fondo cassa eserc. prec.	19.958.057	33.862.808	3.312.840	23.270.897	36.762.931	20.525.117	35.581.498	15.172.769	14.402.778	35.697.886		
	Totale titoli	24.935.092	35.775.343	-1.664.195	23.270.897	37.749.292	27.052.570	38.279.105	12.854.743	13.327.301	39.907.313		
	TOTALE ENTRATA	21.761.621	32.113.288	513.451	28.275.072	33.907.236	27.052.571	35.774.700	15.933.654	15.163.352	42.986.225		
	Saldo negativo	198.679	32.113.288	513.451	28.275.072	33.907.236	27.052.571	35.774.700	15.933.654	15.163.352	42.986.225		
PUGLIA (***)	Avanzo di amministrazione	1.200.557	262.518	-262.518	938.039	7.046	664.451	723.629	-43.967	679.662			
	Fondo cassa eserc. prec.	39.727.522	49.677.833	4.072.615	43.804.624	53.720.448	30.598.234	41.232.646	2.318.517	2.260.634	43.493.280		
	Totale titoli	39.926.201	50.878.390	4.613.157	44.339.358	54.658.487	31.262.685	41.956.275	2.449.383	2.216.667	33.712.068		
	TOTALE ENTRATA	39.926.201	50.878.390	4.613.157	44.339.358	54.658.487	31.262.685	41.956.275	2.449.383	2.216.667	33.712.068		
	Saldo negativo	447.124	50.878.390	4.613.157	44.339.358	54.658.487	31.262.685	41.956.275	2.449.383	2.216.667	33.712.068		
BASILICATA	Avanzo di amministrazione	4723.559	5.658.603	421.755	5.145.314	5.989.468	5.772.042	5.887.766	737.441	1.278.107	6.509.483		
	Fondo cassa eserc. prec.	5.170.683	5.659.603	718.377	5.889.060	5.996.515	6.494.362	5.906.793	1.006.244	1.653.169	7.559.962		
	Totale titoli	5.170.683	5.659.603	718.377	5.889.060	5.996.515	6.494.362	5.906.793	1.006.244	1.653.169	7.559.962		
	TOTALE ENTRATA	5.170.683	5.659.603	718.377	5.889.060	5.996.515	6.494.362	5.906.793	1.006.244	1.653.169	7.559.962		
	Saldo negativo	5.119.449	5.659.603	718.377	5.889.060	5.996.515	6.494.362	5.906.793	1.006.244	1.653.169	7.559.962		
CALABRIA	Avanzo di amministrazione	13.680.663	20.067.330	1.164.746	14.845.409	21.232.076	18.289.460	24.386.479	988.787	1.011.706	19.278.247		
	Fondo cassa eserc. prec.	18.800.112	20.122.651	1.164.746	19.964.858	21.287.397	23.441.735	24.492.486	988.787	1.011.706	24.430.522		
	Totale titoli	18.800.112	20.122.651	1.164.746	19.964.858	21.287.397	23.441.735	24.492.486	988.787	1.011.706	24.430.522		
	TOTALE ENTRATA	18.800.112	20.122.651	1.164.746	19.964.858	21.287.397	23.441.735	24.492.486	988.787	1.011.706	24.430.522		
	Saldo negativo	18.800.112	20.122.651	1.164.746	19.964.858	21.287.397	23.441.735	24.492.486	988.787	1.011.706	24.430.522		
TOTALE SPESA	18.800.112	20.122.651	1.164.746	19.964.858	21.287.397	23.441.735	24.492.486	988.787	1.011.706	24.430.522			

FONTE: bilanci di previsione e rendiconti anni 2000 - 2001

(**) La Regione Campania non ha trasmesso i rendiconti '99 e '00; non sono disponibili perciò i dati previsionali definitivi

(***) le leggi regionali di approvazione rendiconti 99/00-00/00 riportano come fondo cassa esercizi precedenti, cifre non coincidenti con gli importi ripresi nelle previsioni del documento contabile. Inoltre i dati relativi al 2000 si riferiscono a quelli del 1999.

La regola del pareggio dei bilanci di cassa è espressa nell'art. 5 del d.lgs. 76/2000, in base al quale in ciascun bilancio annuale il totale dei pagamenti autorizzati non può essere superiore al totale delle entrate di cui si prevede la riscossione sommato alla presunta giacenza iniziale di cassa.

Esigenze di chiarezza e trasparenza dei movimenti di cassa, dirette a garantire altresì il collegamento con i dati della competenza e la corretta determinazione dei residui attivi e passivi, suggeriscono, in linea con le indicazioni espresse da questa Corte nei referti relativi ai precedenti esercizi finanziari, un ulteriore sforzo di armonizzazione dei sistemi di contabilità regionale. L'ammontare del fondo di cassa degli esercizi precedenti ha assunto valori differenziati a seconda che, a tutto il 2001, sia o meno rimasto in vigore il sistema – precedente l'innovazione di cui alla finanziaria 2001 (art. 66, co. 6°) - di contabilizzazione delle liquidità di tesoreria. I riscontri eseguiti mostrano tuttavia come per la maggior parte delle Regioni il saldo di cassa, e quindi l'avanzo di amministrazione, comprenda le sole disponibilità liquide esistenti presso il tesoriere regionale. Solo in pochi casi alla totale assenza di registrazione contabile di tali movimenti corrispondono, quali saldi a pareggio, le ben superiori somme ancora esistenti presso la Tesoreria dello Stato. Si tratta pertanto di due sistemi contabili, corrispondenti a convenzioni diverse, che non portano a risultati perfettamente comparabili se non altro per la differente scansione temporale di alcune registrazioni ma che comunque verranno resi omogenei col nuovo regime di tesoreria provinciale.

Con riferimento alla gestione di competenza, i nuovi principi fondamentali in materia di bilancio e contabilità delle Regioni confermano l'assunto in base al quale il totale delle spese di cui si autorizza l'impegno può essere superiore al totale delle entrate che si prevede di accertare, purché il relativo disavanzo sia coperto, nei limiti previsti dalle relative disposizioni legislative, da mutui ed altre forme di indebitamento autorizzati con la legge di approvazione del bilancio. Particolare attenzione deve quindi rivolgersi, nella valutazione della corretta costruzione dell'equilibrio di bilancio, alle regole che condizionano l'autorizzazione all'indebitamento ed, in particolare, al vincolo di destinazione delle risorse prese a mutuo per spese di investimento ed al limite raggiungibile dagli oneri finanziari complessivi da porre a carico dei bilanci regionali

[il cui importo non può superare 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; v. *infra* paragrafo seguente].

La manovra di bilancio assume perciò il significato di una globale ricomposizione delle fonti di entrata e delle decisioni di spesa, nel cui ambito deve trovare ragionevole coerenza ogni scelta che rischi di pregiudicarne la tenuta. La necessità di assicurare l'equilibrio dei bilanci regionali assume, oggi, una rilevanza ancora maggiore con riguardo all'esigenza del contenimento delle spese correnti ed, in particolare, al controllo dell'evoluzione della spesa per il personale. Come confermato dalle disposizioni della legge finanziaria per il 2002 [legge n. 448 del 2001] e dalla finanziaria per il 2003 [legge n. 289 del 2002] gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali del personale delle Regioni e del comparto del servizio sanitario nazionale, non più coperti da trasferimenti statali ma posti a carico delle amministrazioni di provenienza, devono trovare copertura nell'ambito delle disponibilità dei bilanci regionali ed essere autorizzati nelle forme con cui vengono approvati gli stessi. In tale logica si iscrive l'opportunità di affidare ai Comitati di settore, in sede di deliberazione degli atti di indirizzo, accanto alla quantificazione delle risorse necessarie, anche una distinta indicazione dei necessari mezzi di copertura [art. 47 e 48 del d.lgs. n. 165 del 2001 come precisati dell'art. 16, comma 7 della legge n. 448/2001 e confermati dall'ultima finanziaria].

Quanto invece ai mutui e ai prestiti, vincolati anche a livello costituzionale alle sole spese di investimento, va, in primo luogo, ribadito che la relativa autorizzazione deve trovare una 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. Deve essere inoltre segnalata la difficoltà in cui si potrebbero trovare le finanze regionali nell'ipotesi in cui, in sede di prima applicazione della nuova normativa costituzionale, venissero revocate le precedenti autorizzazioni a contrarre mutui per far fronte eccezionalmente a spese correnti legate al settore della sanità e dei trasporti pubblici locali.

Ciò premesso, l'analisi dei dati riportati nella suesposta tabella [21/REG] evidenzia, con riferimento alla componente di cassa, che, anche nell'ultimo biennio, l'equilibrio di bilancio delle Regioni Marche, Lazio e Campania risente in modo considerevole della contabilizzazione, quali saldi a pareggio, dei fondi depositati presso la Tesoreria generale dello Stato che restano ancora elevati nell'anno 2001 [la Regione Marche sale a 1.319,6 miliardi di lire, mentre la Regione Lazio si attesta a 1.117,9 miliardi di lire].

Nell'ambito dei dati forniti delle restanti Regioni, nei quali risultano tra i saldi a pareggio le sole disponibilità liquide esistenti presso il Tesoriere regionale, spiccano i valori fatti registrare nel 2001 dalla Puglia [£ 679,7 mld] e dalla Basilicata [£ 394,1 mld], nettamente più alti rispetto alla media regionale.

Con riferimento ai criteri seguiti nella costruzione del pareggio delle previsioni definitive di competenza, si presentano nel complesso più consistenti¹⁵ gli scarti tra entrate e spese compensati a preventivo mediante utilizzazione dell'avanzo contabile di amministrazione. In tale ambito spiccano i dati della Lombardia [6.631,1 miliardi], della Campania [4.209 miliardi] e della Calabria [5.152,3 miliardi] a fronte dei soli 795 miliardi della Puglia. I valori assunti da tale voce contabile, oltre a tener conto dei vincoli derivanti dalla copertura delle economie vincolate e dei residui perenti, devono essere letti, in questa sede, anche con riferimento alla consistenza del c.d. saldo negativo di competenza corrispondente ai mutui autorizzati a pareggio degli esercizi precedenti ma non stipulati. Tale voce, rintracciabile come saldo negativo solo nell'ambito della Regione Lombardia [1.292,1 miliardi], Liguria [106,7 miliardi], Emilia Romagna [210 miliardi], Toscana [126,1 miliardi], Umbria [62 miliardi] e Lazio [1.325,4 miliardi], evidenzia l'apprezzabile prospettiva, da valutare attentamente in sede consuntiva, di far fronte alle spese di investimento ricorrendo alle maggiori disponibilità di risorse conseguenti ad una crescita delle entrate o ad una diminuzione delle spese di parte corrente ed evitando, nel contempo, di procedere, nel corso dell'esercizio, alla stipula di nuovi mutui.

Con riferimento alla *Puglia*, si rileva anche nell'esercizio 2001 la esclusione dal saldo di cassa di somme, non parificate da parte della Ragioneria regionale, in

¹⁵ Solo Piemonte, Veneto, Marche, Abruzzo e Campania evidenziano valori in diminuzione

corrispondenza a pagamenti 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 [452 miliardi per il 1998; 464 miliardi per il 1999; 394,6 miliardi per il 2000 e 279 miliardi per il 2001].

La necessità di restituire regolare contabilizzazione a tali debiti extra-bilancio, peraltro più contenuti rispetto agli esercizi precedenti, risponde all'esigenza di garantire la trasparenza della situazione finanziaria della Regione e il rispetto dei fondamentali equilibri di bilancio, in vista anche della più corretta verifica della tenuta dei saldi previsti in sede di attuazione del patto di stabilità interno.

La 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, già rilevata nella relazione dello scorso anno, trova comunque ulteriore conferma nella sensibile riduzione, in termini percentuali, delle variazioni intervenute sugli stanziamenti iniziali di previsione della Regione Puglia nell'ultimo biennio 2000/2001 [passando da variazioni rispetto agli stanziamenti definitivi del 27,5% e 17,5%, rispettivamente per competenza e cassa 1998 a valori percentuali 2001 del 7,8% e del 5,3%].

6. Il rispetto dell'equilibrio e dei limiti di indebitamento nei bilanci 2002

L'equilibrio dei bilanci regionali [art.5, d.lgs. 76/2000] può essere scrutinato con riferimento alla formazione del bilancio e alla sua iniziale costruzione, oppure in un quadro di maggiore dinamicità gestionale, tenendo conto cioè della fase di assestamento e delle ulteriori variazioni consentite entro il 30 novembre [artt. 15 e 16 d.lgs. 76/2000].

La seguente analisi, con riferimento all'anno 2002, prende a riferimento le previsioni iniziali, non essendo ancora noti i dati di consuntivo, né è stato possibile acquisire i documenti di assestamento per tutte le Regioni.

I passaggi essenziali per una verifica di puntuale osservanza sulle regole di equilibrio sono ricostruiti nella seguente tabella [TAB 17/REG], con particolare riferimento: i) alle entrate e spese vincolate assegnate dallo Stato o dalla UE; ii) alle spese per gli ulteriori investimenti dell'anno o partecipazioni finanziarie [art. 10 legge

281/'70, 1° comma]; iii) al rispetto dei limiti di indebitamento; iv) alla composizione dell'avanzo di amministrazione.

Quanto al primo punto, l'esame relativo alle entrate/spese vincolate si giova del previsto prospetto da allegare al quadro riassuntivo del bilancio ai sensi dell'art. 11, 2° comma, del d.lgs. 76/2000.

Quanto al secondo punto, pur in assenza di specifica previsione da parte del d.lgs. 76, la classificazione del bilancio nonché i documenti allegati al bilancio hanno consentito per ciascuna Regione l'individuazione dei capitoli relativi a spese di investimento dell'anno [al netto di quelle finanziate con entrate a destinazione specifica], necessaria a garanzia di corretta costruzione dell'equilibrio del bilancio e di rispetto dell'art 10 della legge 281/'70, tuttora in vigore, nonché della disciplina costituzionale post-riforma.

Più complesso l'esame dei limiti di indebitamento, la cui autorizzazione con legge di bilancio vale a compensare lo scarto fra entrate e spese [art. 5, 2° comma, d.lgs. 76/2000].

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

L'autorizzazione al mutuo o ad altre forme di indebitamento esige tuttavia il rispetto di un duplice limite rinveniente dalla combinata lettura dell'art. 23 del d.lgs. 76/2000 con l'art. 10 della legge 281/'70.

Un primo limite è di tipo qualitativo e la questione che si pone a riguardo è di corretta classificazione della spesa, dal momento che il riformato Titolo V della costituzione [art. 119, comma 5] ammette il ricorso a indebitamento "solo per finanziare spese di investimento", mentre l'art. 10 della legge 281/'70, tuttora vigente, accomuna investimenti e assunzione di partecipazioni in società finanziarie regionali. Ora, se è vero che in termini di macroeconomia "investimento" o acquisto di beni capitali è la

creazione di capitale reale, nondimeno la disciplina contabile nazionale nel concetto di investimento comprende tanto gli investimenti diretti quanto quelli indiretti, fra i quali ultimi figurano le partecipazioni e anticipazioni produttive.

In realtà, non è dato desumere dal testo del nuovo art. 119 la volontà di restringere il significato del termine, laddove l'intento è stato semmai di offrire una rafforzata garanzia al divieto di indebitamento per la spesa corrente già esistente nella legislazione ordinaria. Di conseguenza, l'art. 10 della legge 281 può ritenersi tuttora applicabile.

Riguardo al vincolo quantitativo¹⁶, lo scrutinio esige la scomposizione del previsto indebitamento per distinguere, rispetto a ciascuna tipologia, la finalizzazione impressa. Ciò perché vanno escluse: **a)** forme di indebitamento autorizzate per legge, in deroga alle disposizioni vigenti, per far fronte alla copertura di disavanzi pregressi in sanità e nel trasporto pubblico locale, i cui oneri di ammortamento restano fuori dal calcolo del limite del 25% delle entrate tributarie non vincolate; **b)** eventuali operazioni di ricontrattazione mutui; **c)** indebitamento autorizzato, in deroga, da leggi speciali [es. calamità naturali].

A tale proposito, meritano speciale considerazione le operazioni di cartolarizzazione, del resto specificatamente autorizzate dalla finanziaria 2003, nel quadro della privatizzazione del patrimonio immobiliare degli enti territoriali. Il problema anche qui è di classificazione dell'operazione; se si tratta cioè di anticipo su vendita futura o invece di prestito garantito, perciò soggetto ai limiti di indebitamento. Da ricordare a riguardo che sulla base dei criteri stabiliti da Eurostat nel 2002 [prima cartolarizzazione immobili pubblici-Scip1] solo un controvalore obbligazionario pari al 85% può essere considerato anticipo sul prezzo, diversamente ricorrendo l'ipotesi del prestito garantito, in ordine al quale scattano gli indicati limiti del 25%¹⁷.

¹⁶ Va ricordato che l'art. 10 della 281 del '70, come modificato dall'art. 23 del d.lgs. 76/2000, ha stabilito che "l'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interesse dei mutui e delle altre forme di indebitamento in estinzione nell'esercizio consideratonon può comunque superare il 25% dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie non vincolate della Regione .. "

¹⁷ Il 3 luglio 2002 l'EUROSTAT ha stabilito che le cartolarizzazioni sono considerate vendite effettive, e non prestiti, se: a) il rapporto fra il pagamento iniziale effettuato dall'acquirente e il valore di mercato delle attività cedute supera l'85%; b) non ci sono garanzie governative a copertura del rischio dello stesso acquirente; c) l'operazione non riguarda flussi futuri di reddito che non sono riferibili a voci del conto del patrimonio. E' recente un'ulteriore puntualizzazione da parte di EUROSTAT, che segnala l'esigenza di indipendenza e autonomia della società veicolo dalla sfera governativa; contabilizzazione nei conti

Cartolarizzazione

La tecnica finanziaria, approvata in Europa nel 1987, e conosciuta nella terminologia anglosassone con il nome di securitization comporta il ricorso sempre più massiccio da parte dei soggetti pubblici richiedenti credito, anziché alle banche, direttamente al mercato finanziario, a fronte di una sempre maggiore propensione dei risparmiatori privati verso l'acquisto di valori mobiliari diversi dai titoli di Stato. Tale fenomeno ha trovato in Italia un suo omologo nella cartolarizzazione dei crediti tecnica finanziaria che consente di trasformare i suddetti crediti illiquidi in valori mobiliari o in titoli negoziabili da collocare presso investitori istituzionali ovvero da offrire al pubblico.

La cartolarizzazione trova la sua disciplina fondante nella legge 30.04.1999 n.130 quale cessione a titolo oneroso di crediti pecuniari presenti o futuri, individuabili in blocco al ricorrere di determinati requisiti, per opera di un soggetto che viene definito originator. Funge da cessionario una società esterna, appositamente costituita, definita società veicolo (special purpose vehicle) che deve avere per oggetto esclusivo la realizzazione di una o più operazioni di cartolarizzazione. Inoltre, la stessa società veicolo è tenuta a destinare in via esclusiva le somme corrisposte dal singolo debitore ceduto al soddisfacimento dei diritti incorporati nei titoli dalla stessa emessi. L'attività di riscossione dei crediti ceduti ed i servizi di cassa devono essere effettuati da soggetti (servicers) quali banche ed intermediari finanziari, iscritti in uno speciale elenco tenuto dalla Banca d'Italia. Per le operazioni di cartolarizzazione viene fatto, per lo più, ricorso ad agenzie di rating ma anche a soggetti che assicurino l'operazione, riducendo il rischio che gli investitori corrono con l'acquisto di titoli cartolarizzati. La legge n.130/1999 annovera anche gli enti pubblici fra i soggetti che possono ricorrere all'utilizzo di tale strumento finanziario.

Il decreto legge 25 settembre 2001 n.351 (convertito in legge n.410/2001) concernente disposizioni in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico ha previsto che, al fine di procedere al riordino della gestione del patrimonio immobiliare dello Stato, l'Agenzia del Demanio provveda ad individuare i singoli beni, distinguendo fra quelli demaniali e quelli facenti parte del patrimonio disponibile e indisponibile dello Stato. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze è autorizzato, ai sensi dell'art.2 della citata legge n.410/2001, a costituire o a promuovere la costituzione di società a responsabilità limitata, aventi ad oggetto esclusivo la realizzazione di operazioni di cartolarizzazione dei proventi derivanti dalla dismissione del patrimonio immobiliare dello Stato e degli altri enti pubblici. Per ogni operazione vengono individuati i beni immobili destinati al soddisfacimento dei diritti dei portatori dei titoli e dei finanziatori che costituiscono, nel loro complesso, patrimonio separato, a tutti gli effetti, da quello delle stesse società veicolo e sul quale non sono ammesse azioni da parte di altri creditori.

Infine, l'art.84 della legge 27 dicembre 2002, n.289 (finanziaria 2003) ha autorizzato anche le Regioni, le Province, i Comuni e gli altri enti locali a promuovere la costituzione di società a responsabilità limitata aventi ad oggetto esclusivo la realizzazione di operazioni di cartolarizzazione dei proventi derivanti dalla dismissione dei rispettivi patrimoni immobiliari. Per l'effettuazione delle operazioni di cartolarizzazione si applicano le norme contenute nella l.n.410/2001 nonché le disposizioni di cui alla l.n.130/1999.

In Italia, sino ad ora, sono state effettuate diverse operazioni di cartolarizzazione; a livello centrale, dall'INPS, negli anni 1999 e 2001, mediante cessione di contribuzioni previdenziali ed, analogamente, dall'INAIL, nell'anno 2000, attraverso il lancio di un'emissione obbligazionaria chiamata Jumbo bond. Sul fronte della finanza locale occorre ricordare l'operazione varata nel febbraio del 2001 dalla Regione Lazio, a fronte dei futuri trasferimenti finanziari statali destinati alla copertura del deficit sanitario. Molte altre iniziative sono attualmente allo studio, per lo più allo scopo di ridurre il debito pubblico ovvero di liberare il bilancio da crediti divenuti di dubbia esigibilità, vendendoli a società veicolo appositamente costituite. L'attualità finanziaria fornisce ulteriori spunti di riflessione in ordine alla dismissione di proprietà immobiliari da parte dello Stato ed ora anche degli enti territoriali.

pubblici degli incassi in eccesso autorizzata a posteriori e non a priori; valutazione obbligatoria da parte di un organismo indipendente.

Un accenno merita infine la possibilità [art. 41 finanziaria 2002], da parte di enti locali e Regioni, di far ricorso a operazioni di rinegoziazione¹⁸ o a forme di gestione del debito sulla base di strumenti derivati o di innovativa disciplina in tema di ammortamento di prestiti [rimborso in unica soluzione alla scadenza, oppure swap per l'ammortamento]¹⁹, a riguardo dei quali speciali regole e limiti sono tuttavia da definire con decreto del Ministro dell'economia [art. 41, legge 448/2001]. A tali operazioni, come pure al contratto *swap* che ne è il principale esempio, si è fatto cenno in altra parte della relazione [v. Parte I[^], parag. 4] cui si fa rinvio, solo ricordando come in relazione a tali nuovi strumenti di gestione del debito si impongono adeguate cautele ad evitare di esporre la finanza regionale a rischi inappropriati. Il rischio è infatti legato a eventuali rifornimenti di liquidità con aggiramento alla regola che vieta l'indebitamento per finanziare spesa corrente nonché quello di esporre gli equilibri di bilancio all'aleatorietà dell'andamento dei tassi di interesse. La quale è del resto riscontrabile anche in ipotesi di mutui con tassi variabili, per i quali si impone una appropriata valutazione al fine di un puntuale adempimento all'obbligo di copertura del servizio del debito da assicurare mediante specifica appostazione nel bilancio pluriennale della Regione [art. 23 d.lgs. 76/2000].

¹⁸ L'art. 41 della legge 448 del 2001 [finanziaria del 2002] ha introdotto una serie di misure dirette a garantire l'efficienza e la flessibilità degli strumenti di finanziamento degli enti territoriali sul mercato dei capitali, allo scopo di minimizzare il costo del debito e contenere l'esposizione ai rischi finanziari. È prevista espressamente la possibilità per le Regioni e gli enti locali di procedere ad estinzione anticipata di passività contratte dopo il 31 dicembre 1996 finanziata con collocamento di nuovi mutui, a condizione di ottenere una riduzione del valore finanziario delle passività totali.

¹⁹ L'art. 41 della 448/'01 rimuove alcuni vincoli che hanno sin qui condizionato la gestione delle passività da parte degli enti territoriali. In particolare è prevista la possibilità di emettere titoli obbligazionari con rimborso in unica soluzione alla scadenza [struttura *bullet*] e correlata costituzione di un fondo di ammortamento reinvestibile, oppure è consentito concludere operazioni di swap per l'ammortamento [*amortizing swap*]. Infine l'art. 41 elimina l'obbligo di emissione alla pari sin qui prevista per i titoli obbligazionari degli enti territoriali.

Il contratto di swap

Il contratto di swap è uno degli strumenti finanziari c.d. derivati che hanno innovato la finanza locale rispetto a quelli tradizionalmente utilizzati dagli enti territoriali ed in particolare i mutui contratti con la Cassa Depositi e Prestiti. La necessità di prevedere l'adozione di nuovi strumenti finanziari nasce dal fatto che, a fronte del deciso ridimensionamento delle risorse finanziarie trasferite dal Centro alla periferia, gli enti territoriali, a seguito del decentramento amministrativo, vedono loro intestate competenze sempre più numerose ed ampie, i cui costi non possono essere sostenuti unicamente con il ricorso a forme di inasprimento della pressione fiscale. Crescente risulta essere anche la domanda locale di investimenti e la spinta verso una gestione finanziaria quanto più proficua dello stock di debito dell'Ente, connotata in termini sempre più simili a quelli propri di un'azienda privata.

Lo swap è un contratto atipico dal momento che non è rinvenibile una sua disciplina normativa specifica all'interno dell'ordinamento e, secondo la dottrina prevalente, consiste nell'accordo negoziale mediante il quale due parti convengono di scambiarsi, a date prefissate, flussi monetari che costituiscono la risultante dell'applicazione di parametri di Borsa o ricavati dal mercato finanziario.

Si tratta di uno strumento finanziario c.d. derivato in quanto il valore dell'operazione dipende proprio dall'evoluzione dei citati parametri relativi ad attività finanziarie sottostanti al contratto di swap.

Gli Interest Rate Swap, ad esempio, sono contratti che prevedono lo scambio di flussi di cassa corrispondenti agli interessi calcolati su un capitale teorico di riferimento che è il mutuo sottostante. Considerato che i flussi oggetto di scambio risultano essere coincidenti, ogni contraente procederà a versare all'altro il differenziale esistente fra i valori assunti dalle reciproche obbligazioni, alla luce dei tassi vigenti sui mercati.

Lo swap quale accordo negoziale può atteggiarsi in modi diversi inquadrabili, in base all'oggetto, all'interno di quattro principali tipologie: a) swap di interessi, b) swap di valute, c) swap di merci, d) swap di indici di mercato. Con riferimento, invece, allo scopo del contratto sono distinguibili due forme di swap sostanzialmente diverse fra loro: 1) accordo di tipo speculativo (trading) 2) accordo di controllo e gestione del rischio (hedging) legato alle fluttuazioni del mercato (dei tassi di interesse o delle valute).

Un richiamo specifico al contratto di swap è contenuto nell'art.41 della legge 28 dicembre 2001 n.448 (Finanziaria 2002), collocato all'interno del Capo VI rubricato "Strumenti di gestione del debito pubblico". Il citato articolo concerne la finanza degli enti territoriali e dispone, fra le altre cose, che, in vista del contenimento del costo dell'indebitamento e della realizzazione del monitoraggio costante degli andamenti di finanza pubblica, il Ministero dell'Economia e delle Finanze debba coordinare l'accesso ai mercati finanziari da parte degli enti di cui all'art.2 del dlgs.n.267/2000. Al riguardo si prevede, fra l'altro, la possibilità per gli enti pubblici territoriali di emettere titoli obbligazionari o di contrarre mutui, con rimborso del capitale in un'unica soluzione alla scadenza, previa costituzione, al momento dell'emissione o dell'accensione, di un fondo di ammortamento del debito o previa conclusione di contratti di swap per l'ammortamento del debito (amortizing swap).

La scelta operata dal Legislatore nella legge finanziaria 2002 è evidentemente indirizzata verso l'utilizzo della tipologia negoziale non con finalità speculativa che, fra l'altro, mal si attaglia agli scopi istituzionali che improntano l'azione delle amministrazioni locali interessate, quanto piuttosto verso l'utilizzo della tipologia negoziale finalizzata alla copertura del rischio connesso ad operazioni di finanziamento delle attività pubbliche.

Una fattispecie negoziale ipotizzabile, alla luce di quanto disposto dall'art.41 della legge 28 dicembre 2001 n.448, può essere rappresentata dal caso dell'Ente (X) che, ottenuto da un soggetto (Y) un mutuo a tasso variabile, intenda mettersi al riparo dalle oscillazioni dei tassi d'interesse, riuscendo nel contempo ad ottenere la proiezione esatta dei propri pagamenti futuri. A tale scopo, il suddetto Ente X conclude con un terzo intermediario (Z) un fixed to floating interest swap, in forza del quale si obbliga a pagare a Z un tasso fisso, stabilito con riferimento all'ammontare del c.d. capitale nozionale, corrispondente al finanziamento ricevuto e Z, a sua volta, è tenuto a pagare ad X un tasso variabile, utilizzato dallo stesso X per pagare il soggetto finanziatore Y che gli ha concesso il mutuo.

Numerosi sono gli Enti territoriali che hanno già fatto ricorso a tale strumento finanziario per gestire il proprio debito e fra questi, per citarne solo alcuni: la Regione Toscana e la Regione Sicilia, le Province di Varese e Pavia, i Comuni di La Spezia, Reggio Emilia, Udine e Venezia.

Gli oneri di ammortamento [interessi e quota capitale] vanno calcolati con riferimento, sia ai mutui contratti e alle obbligazioni emesse, sia a quelli autorizzati con il bilancio in questione. La copertura da garantire con le entrate tributarie è al netto di quelle vincolate, fra le quali vanno ricomprese: 1) il 28% del tributo per deposito in discarica rifiuti solidi; 2) l'IRAP; 3) l'IRPEF e l'IVA; 4) le tasse regionali in materia di caccia ex art. 23 legge 11.2.1992 n 157, destinate al finanziamento degli interventi ivi previsti; 5) la tassa regionale per il diritto allo studio universitario [art. 3, 20° comma, legge 28.12.1995 n 549]; 6) la tassa di abilitazione all'esercizio professionale.

Va precisato che con l'art. 83 della finanziaria 2001 [388/2000] le risorse destinate al finanziamento del servizio sanitario nazionale sono state riconosciute entrate libere da vincoli di destinazione; nondimeno, la spesa per i livelli essenziali di assistenza è vincolata nella quota di riparto definita nel calcolo del fabbisogno regionale. Il che sostanzialmente lascia permanere un corrispondente vincolo sull'entrata per le esigenze di copertura.

Quanto all'ultimo punto considerato, nello scrutinio di copertura, l'avanzo di amministrazione presunto rinveniente dall'esercizio precedente non in ogni caso è stato ritenuto interamente utilizzabile a copertura e finanziamento di nuove spese. A tale riguardo, va chiarito come non siano sempre uguali regole e prassi seguite dalle Regioni. In alcuni casi, l'avanzo è stimato sin dalle previsioni iniziali, nella corrispondenza delle reiscrizioni di economie vincolate. In altri casi, le previsioni iniziali fanno riferimento al solo bilancio autonomo, mentre avanzo e reiscrizioni sono appostati in assestamento. Di ciò si è tenuto conto in sede di verifica di corretta costruzione dell'equilibrio.

La seguente tabella dà conto dei risultati dell'effettuato scrutinio condotto sui bilanci regionali ove sono esposti i dati relativi alle spese massime autorizzabili e quelle effettivamente stanziare in bilancio. Con riguardo alle quali va pure notato come, sia le spese e le entrate vincolate, sia le spese di investimento e l'indebitamento a copertura, costituiscono poste di separati equilibri, perciò specificamente analizzati e depurati dai dati riassuntivi che alle residuali poste fanno riferimento. Il che vale specialmente per il rispetto dei vincoli all'indebitamento regionale che è stato scrutinato con riferimento a ciascuna realtà regionale tramite la ricostruzione del costo del debito in essere a inizio

esercizio, sommato all'ulteriore onere rinveniente dal nuovo debito autorizzato, in rapporto alla sua sostenibilità con il 25% delle entrate tributarie libere da vincoli.

TAB 17/REG

EQUILIBRIO DEL BILANCIO			
(in euro)			
REGIONI	EQUILIBRIO DEL BILANCIO		Percentuali oneri di ammortamento (Limite indebitamento del 25%)
	Tetto massimo delle spese autorizzabili (1)	Totale impegno di spesa autorizzato (2)	
PIEMONTE	7.798.134.341	7.669.313.473	24,7%
LOMBARDIA	17.238.166.529	17.193.495.390	5,5%
VENETO	7.431.863.500	7.300.935.284	20,1%
LIGURIA	1.086.477.764	538.700.682	0,0%
E. ROMAGNA	7.779.572.149	7.779.246.790	10,26%
TOSCANA	5.476.161.380	5.476.161.380	24,98%
UMBRIA	1.489.231.222	1.456.741.364	11,46%
MARCHE	3.371.029.071	3.371.029.071	14,27%
LAZIO	12.531.747.843	12.531.747.843	19%
ABRUZZO	2.627.787.035	2.860.960.392	27,7%
MOLISE	547.510.359	546.735.966	37,1%
CAMPANIA	14.718.184.218	13.817.806.243	24,0%
PUGLIA	6.112.885.079	6.112.885.079	57,7%(*)
BASILICATA	1.178.163.549	1.178.163.549	17,6%
CALABRIA	3.996.910.582	3.964.161.444	0,0%

1) al netto di spese finanziate con entrate a destinazione specifica e spese per investimenti dell'anno e partecipazioni finanziarie e al netto del saldo negativo.

2) al netto di spese finanziate con entrate a destinazione specifica e spese per investimenti dell'anno e partecipazioni finanziarie e sull.

* la legge di contabilità regionale (16.11.2002), ai fini del limite del 25%, fa riferimento al totale del titolo I.

La esposta tabella mostra come in generale le Regioni costruiscano il proprio bilancio in situazione di equilibrio sin dalle previsioni iniziali, ad eccezione dell'Abruzzo ove tuttavia modesto è il margine di superamento rispetto alla spesa autorizzabile.

Ulteriore e più preoccupante è lo squilibrio osservato a riguardo del superamento del limite quantitativo all'indebitamento, verificato per tre Regioni. Con riferimento al quale, va pure tenuto conto della formulazione recata all'art. 83 della finanziaria 2001, che ha reso formalmente libere le entrate a copertura della spesa per i livelli di assistenza sanitaria, pur vincolando corrispondente copertura finanziaria a quella medesima spesa, resa obbligatoria. In questa difficoltà di lettura è il possibile esito non positivo quanto a corretta copertura del costo del debito per le tre Regioni indicate.

Quanto alle Regioni risultate in linea con il limite quantitativo - a parte i casi di Liguria e Calabria il cui indebitamento riguarda sanità e trasporti e perciò rientra nella deroga di legge - l'esito più virtuoso è quello della Lombardia con il 5,5% rispetto al limite del 25%. Seguono Emilia Romagna [10,3%], Umbria [11,5%], Basilicata [17,6%], Veneto [20,1%], mentre Piemonte e Toscana toccano quasi il limite [24,7% e 24,98%].

7. Considerazioni generali sulle entrate

7.1. La gestione delle entrate: composizione e risultati di consuntivo: l'anno 2001

Il sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario è stato sottoposto negli ultimi anni ad una serie di modifiche, introdotte prevalentemente in sede di approvazione delle manovre finanziarie, con l'intento di intensificarne l'evoluzione verso un più marcato federalismo fiscale.

Tali innovazioni, che hanno visto come momenti significativi l'introduzione dell'IRAP e in un secondo momento l'adozione del d.lgs. n. 56/2000, oltre a determinare un elevato margine di incertezza delle stime previsionali relative alla quantificazione delle entrate, non hanno tuttavia prodotto un consistente incremento dei margini di

manovrabilità dei bilanci regionali, considerati i vincoli di rigida destinazione delle nuove entrate regionali²⁰.

Sulla base di tali premesse sono di seguito esaminate le principali caratteristiche delle entrate regionali e la relativa composizione, evidenziando, in particolare, la distinzione tra le entrate libere e quelle vincolate e tra le entrate proprie e quelle trasferite.

La ricostruzione dei dati relativi alle risorse affluite alle Regioni, relativi alle fasi delle previsioni, degli accertamenti e delle riscossioni complessive, viene sviluppata in primo luogo con riferimento alle risultanze dei rendiconti regionali relativi all'esercizio 2001. Ulteriori elementi di riflessione, specialmente per quanto attiene ai rapporti di reciproca interdipendenza fra politiche nazionali e regionali, potranno trarsi dall'esame dell'evoluzione dei relativi trends desunti dai rendiconti regionali relativi agli esercizi compresi nel quinquennio 1997-2001 [riportati nel Volume II degli Allegati].

²⁰Nel caso dell'IRAP alla minima manovrabilità dell'aliquota si aggiunge la percentuale di riserva per far fronte alla spesa sanitaria. Le nuove entrate regionali disposte dal d.lgs. 56/2000 [compartecipazione all'IVA, all'IRPEF e aumento dell'accisa sulla benzina] scontano invece la soppressione dei trasferimenti per la sanità e i trasporti.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 18/REG

ENTRATE REGIONALI - ANNO 2001									
PREVISIONI - ACCERTAMENTI - RISCOSSIONI DI CASSA									
(in milioni di lire)									
REGIONI		TIT. I°	TIT. II°	TIT. III°	TIT. IV°	TIT. V°	TOTALE	TIT. VI°	TOT. GEN.
PIEMONTE	PREV.	12.057.444	3.485.551	406.732	18.192	3.357.105	19.325.024	11.031.375	30.356.399
	ACC.	12.067.125	3.466.479	442.502	10.857	2.098.981	18.085.944	2.219.501	20.305.445
	RISC.	12.065.877	3.101.900	578.251	9.428	1.871.358	17.626.814	2.729.337	20.356.151
LOMBARDIA (*)	PREV.	29.567.355	3.959.889	95.325	1.830.524	5.380.641	40.833.734	64.701.300	105.535.034
	ACC.	29.527.857	3.943.367	176.024	1.977.709	2.188.570	37.813.527	24.138.878	61.952.405
	RISC.	32.895.262	4.096.251	191.563	2.375.683	1.052.630	40.611.389	23.864.954	64.476.343
VENETO	PREV.	11.730.586	4.996.453	158.821	4.100	9.921.072	26.811.032	21.453.125	48.264.157
	ACC.	11.772.823	4.378.368	161.300	1.623	4.938.939	21.253.053	6.697.825	27.950.878
	RISC.	11.670.336	3.947.519	118.627	0	4.594.530	20.331.012	6.368.674	26.699.686
LIGURIA	PREV.	4.270.419	2.074.277	945.439	60	1.055.014	8.345.209	23.169.286	31.514.495
	ACC.	4.257.063	1.394.363	655.088	815	748.199	7.055.528	11.637.566	18.693.094
	RISC.	3.715.088	1.643.391	681.091	815	585.982	6.626.367	11.222.798	17.849.165
E. ROMAGNA	PREV.	7.294.378	6.706.942	296.950	230	1.852.263	16.150.763	31.560.525	47.711.288
	ACC.	7.637.290	6.592.513	396.037	2.223	228.972	14.857.035	11.497.353	26.354.388
	RISC.	7.317.580	7.685.444	339.262	2.223	87.151	15.431.660	12.223.367	27.655.027
TOTALE NORD	PREV.	64.920.182	21.223.112	1.903.267	1.853.106	21.566.095	111.465.762	151.915.611	263.381.373
	ACC.	65.262.158	19.775.090	1.830.951	1.993.227	10.203.661	99.065.087	56.191.123	155.256.210
	RISC.	67.664.143	20.474.505	1.908.794	2.388.149	8.191.651	100.627.242	56.409.130	157.036.372
TOSCANA	PREV.	9.501.185	3.663.781	225.669	88.654	1.092.195	14.571.484	28.220.000	42.791.484
	ACC.	9.682.729	3.581.250	198.396	34.624	394.527	13.891.526	13.011.880	26.903.406
	RISC.	8.782.657	3.344.570	222.693	76.327	439.671	12.865.918	12.989.613	25.855.531
UMBRIA	PREV.	2.350.596	887.056	17.103	425.902	506.955	4.187.612	6.541.940	10.729.452
	ACC.	2.343.777	802.432	14.397	415.885	337.288	3.913.779	3.506.358	7.420.137
	RISC.	2.059.712	1.294.146	15.075	603.435	338.348	4.310.716	3.660.125	7.970.841
MARCHE	PREV.	3.762.557	1.217.685	66.153	0	621.429	5.667.824	18.130.306	23.798.130
	ACC.	3.730.609	1.223.575	68.997	44	15.561	5.038.786	6.666.181	11.704.967
	RISC.	3.812.285	1.605.033	51.658	44	39.643	5.508.663	6.593.032	12.101.695
LAZIO	PREV.	9.301.870	16.106.517	41.390	573.211	5.342.192	31.365.180	10.000.850	41.366.030
	ACC.	9.474.703	11.553.516	138.932	92.988	1.080.331	21.340.470	8.617.492	29.957.962
	RISC.	8.656.973	10.053.279	130.625	26.811	365.673	19.233.361	8.616.524	27.849.885
TOTALE CENTRO	PREV.	24.916.208	21.875.039	350.315	1.087.767	7.562.771	55.792.100	62.892.996	118.685.096
	ACC.	24.231.818	17.160.773	420.722	543.541	1.827.707	44.184.561	31.801.911	75.986.472
	RISC.	23.311.627	16.297.028	420.051	706.617	1.183.335	41.918.658	31.859.294	73.777.952
ABRUZZO	PREV.	2.697.078	1.434.452	749.635	31.070	835.836	5.748.071	7.126.650	12.874.721
	ACC.	2.732.125	1.439.116	765.495	731.205	718.479	6.386.420	1.805.985	8.192.405
	RISC.	2.429.462	1.425.810	833.559	656.205	275.123	5.620.159	1.586.270	7.206.429
MOLISE	PREV.	599.687	813.687	89.424	26.329	30.500	1.559.627	1.837.850	3.397.477
	ACC.	644.386	779.921	10.480	25.831	20.500	1.481.118	1.087.414	2.568.532
	RISC.	648.828	587.263	7.965	25.361	69.989	1.339.406	1.008.383	2.347.789
CAMPANIA	PREV.	599.687	813.687	89.424	26.329	30.500	1.559.627	1.837.850	3.397.477
	ACC.	644.386	779.921	10.480	25.831	20.500	1.481.118	1.087.414	2.568.532
	RISC.	648.828	587.263	7.965	25.361	69.989	1.339.406	1.008.383	2.347.789
PUGLIA	PREV.	9.872.482	5.756.025	98.998	32.155	110.592	15.870.252	17.046.499	32.916.751
	ACC.	9.955.551	4.221.789	115.204	35.132	110.592	14.438.268	11.036.053	25.474.321
	RISC.	7.660.790	3.886.554	92.627	34.451	215.490	11.889.912	10.620.605	22.510.517
BASILICATA	PREV.	1.605.629	1.177.007	22.221	518.406	203.493	3.526.756	2.260.406	5.787.162
	ACC.	1.633.160	938.525	15.757	145.782	119.932	2.645.156	1.411.157	4.056.313
	RISC.	1.082.747	1.558.243	14.736	432.256	233.17	3.111.299	1.749.478	4.860.777
CALABRIA	PREV.	3.651.011	4.986.317	179.645	10.000	0	8.826.973	10.451.273	19.278.246
	ACC.	3.737.999	4.997.665	187.619	10.000	0	8.933.283	4.482.635	13.415.918
	RISC.	3.288.012	4.524.223	156.910	0	44.795	8.013.940	4.992.032	13.005.972
TOTALE SUD	PREV.	19.025.574	14.981.175	1.229.347	644.289	1.210.921	37.091.306	40.560.528	77.651.834
	ACC.	19.347.607	13.056.937	1.105.035	973.781	882.003	35.365.363	20.910.658	56.276.021
	RISC.	15.758.667	12.569.356	1.113.762	1.173.634	698.703	31.314.122	20.965.151	52.279.273
TOTALE ITALIA	PREV.	108.861.964	58.079.326	3.482.929	3.585.162	30.339.787	204.349.168	255.369.135	459.718.303
	ACC.	108.841.583	49.992.800	3.356.708	2.510.549	12.913.371	178.618.811	108.903.692	287.518.793
	RISC.	106.734.437	49.340.839	3.442.607	4.268.400	10.873.689	173.860.822	109.233.575	283.093.597

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 progressive gestioni sanitarie, portate in aumento del Titolo V

Occorre preliminarmente precisare che esigenze di omogeneità e confrontabilità delle risultanze riferite a ciascuna Regione hanno reso necessario anche quest'anno una riclassificazione dei dati di rendiconto, ricollocando ad esempio nel Titolo V° i mutui a carico del bilancio dello Stato ricompresi in alcune contabilità nel Titolo II°.

Ciò detto, una prima analisi misura lo scostamento tra i dati degli accertamenti e quelli delle previsioni definitive di competenza, la cui ampiezza offre elementi di giudizio sull'attendibilità del documento di bilancio e sull'efficace perseguimento delle politiche di intervento e di politica finanziaria.

I risultati globali, comprensivi dei primi cinque titoli che rappresentano la parte effettiva del bilancio, espongono accertamenti pari all' 88,3% delle previsioni di entrata con uno scarto negativo dell' 11,7% [13,7% nel 2000], particolarmente accentuato nelle Regioni del Centro [disaggregando il dato nazionale si evidenzia uno scarto dell' 11,1% nel Nord, del 20,8% nel centro e del 4,9% nel Sud].

Ad influenzare l'indicato risultato sono stati, anche nell'esercizio 2001, i dati dei Titoli II° e V°. Il Titolo II°, ove sono raggruppate le entrate da trasferimento, registra uno scostamento degli accertamenti sulle previsioni pari al 12% [14,4% nel 2000, 3,2% nel 1999]. In tale ambito spicca il dato fatto registrare dalla Regione Lazio che, pur evidenziando un netto miglioramento rispetto al 2000 [28,3%, rispetto al 50% circa del 2000], si attesta su valori significativamente inferiori alla media nazionale, influenzando in tal modo anche il dato relativo alle Regioni del Centro.

Maggiore è invece la flessione degli accertamenti del Titolo V° [mutui, prestiti e altre operazioni finanziarie] che scendono al 46% delle previsioni, evidenziano quindi uno scostamento negativo di circa il 64% [era il 62,3% nel 2000] in relazione con l'effettiva stipulazione dei mutui a pareggio per importi di gran lunga inferiori a quelli autorizzati.

Quanto al Titolo I°, il rapporto tra accertamenti e previsioni definitive è ancora migliore rispetto al valore raggiunto nel precedente esercizio [99% a fronte del 98% del precedente esercizio], indice della sostanziale attendibilità delle stime effettuate, nonostante l'instabilità del quadro normativo e il sistema relativo al gettito IRAP, la cui incertezza continua tuttavia ad influenzare la determinazione della quota del fondo sanitario nazionale di parte corrente assegnata alle Regioni. L'analisi del dato

disaggregato sul piano delle singole realtà regionali, mentre evidenzia una più contenuta percentuale per il Lazio [91,1%], permette di registrare un aspetto che si presenta in molte regioni, dove le entrate accertate del Titolo I superano, anche se in misura lieve, le stesse previsioni, e che può esser letto come un indice della permanenza di qualche difficoltà di previsione anche nell'esercizio considerato.

Passando ad esaminare l'andamento delle riscossioni, il dato complessivo relativo al 2001 [comprensivo di competenza e residui ed escluso il Titolo VI], registra in primo luogo un significativo incremento, in termini di valori assoluti, rispetto al precedente esercizio, passando dai 147.683 miliardi del 2000 ai 195.162 miliardi del 2001. In tale esercizio, inoltre, le riscossioni complessive realizzano il 98,1% delle somme accertate [era il 93,2% nel 2000], migliorando quindi decisamente l'indicatore relativo alla velocità di entrata a fronte della spiccata crescita delle disponibilità previste e accertate su cui far conto nell'anno.

Ad influenzare tale risultato sono questa volta i dati relativi al Titolo I° nell'ambito del quale si segnala una decisa espansione del volume delle entrate riscosse che, passando dagli 80.044 miliardi del 1999 e dai 72.516 miliardi del 2000, si attesta ora a 112.062 miliardi ed evidenzia quindi un indice positivo pari a 54,5 punti percentuali rispetto al precedente esercizio. Migliore è anche il rapporto tra riscossioni e accertamenti del Titolo I°, pari al 97,9%, ove i più elevati indici di afflusso di liquidità si riscontrano in Piemonte, Marche, Umbria, Abruzzo e, con una inversione di tendenza rispetto al precedente esercizio, in Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Lazio e Molise. Meno favorevole è la velocità di acquisizione delle risorse soprattutto in Toscana, Puglia e Basilicata.

Nell'esercizio in esame il rapporto riscossioni/accertamenti si presenta particolarmente positivo [addirittura superiore al 100%] anche per il Titolo II°, riguardo al quale si può notare come in alcune Regioni l'ammontare delle riscossioni supera perfino quello delle previsioni di competenza.

Particolarmente significativa risulta infine l'analisi relativa alla composizione delle entrate. I dati raccolti evidenziano che, a fronte della sostanziale stabilità delle entrate previste e accertate appartenenti ai Titoli III°, IV° e V°, nell'esercizio 2001 si registra un dato che può considerarsi molto importante, e cioè la significativa crescita, nel quadro

delle fonti di finanziamento delle Regioni, del peso delle risorse acquisite con le entrate proprie raggruppate nel Titolo I°, che ora incidono complessivamente per il 50,9% delle previsioni [era il 44,8% nel precedente esercizio], e per il 57,5% degli accertamenti [era il 50,9% nel 2000].

Per contro, diminuisce la rilevanza delle risorse da assegnazioni e da riparto di fondi dello Stato [Titolo II°] che ora rappresentano il 31,5% delle previsioni [a fronte del 41,7% del 2000] e il 31,4% degli accertamenti [erano il 41,3% nel 2000]

Il dato delle riscossioni conferma ed accentua tale andamento. A fronte infatti della consistente diminuzione dell'incidenza dei flussi di cassa provenienti da trasferimenti, che scendono al 33,3% delle risorse complessive [era il 49,2% nel precedente esercizio], le risorse acquisite come entrate tributarie costituiscono ora il 57,4% del totale evidenziando una crescita di tale indice rispetto al precedente esercizio di oltre 14 punti percentuali.

7.2. La riduzione dell'accisa sulle benzine e sua compensazione

L'art. 30 comma 5 della finanziaria 2003 dispone che relativamente agli anni 2001 e 2002 la perdita di gettito sofferta dalle Regioni a statuto ordinario a causa della riduzione della accisa sulla benzina a lire 242 a litro e non compensata dal maggiore gettito delle tasse automobilistiche, è assunta a carico del bilancio dello Stato nella misura complessiva annua di euro 342,582 milioni [£ 663,333 mld] da erogare, rispettivamente, negli anni 2003 e 2004. Tuttavia, l'art. 4 del d.lgs 56/2000 ha ridefinito la quota di compartecipazione in 250 lire per litro, a decorrere dal 1 gennaio 2001.

Va ricordato che per gli anni 1999 e 2000 la compensazione è stata disposta dall'art. 52 della legge 388/2000 [finanziaria 2001] nel medesimo importo. Per l'anno 1998, ha provveduto l'art. 4 della legge 11 ottobre 2000 n. 290 che per prima ne ha determinato l'importo in 663.333 milioni di lire annue; la tabella E allegata alla legge reca la ripartizione fra Regioni.

Il descritto meccanismo compensativo va ricondotto all'art. 3 della legge 549/95 che ha stabilito la cessazione dei trasferimenti erariali alle Regioni a statuto ordinario

previsti dai due “fondi storici”²¹ e da altre disposizioni, per un ammontare complessivamente pari a quasi 12.000 miliardi di lire. In sostituzione di tali trasferimenti è stata attribuita alle regioni una compartecipazione all'accisa sulle benzine per autotrazione venduta sul territorio di ciascuna Regione e fissata nell'importo di lire 350/litro. L'art. 17, comma 22, della legge 449/'97 [collegato a finanziaria '98] ha disposto a decorrere dal 1 gennaio 1998, la riduzione della aliquota a lire 242/litro in compensazione del maggiore introito previsto per le Regioni dal gettito delle tasse automobilistiche. La riduzione è risultata invece eccedente e non compensata dalla tassa automobilistica.

I risultati consuntivi del 2001 confermano ulteriormente la perdita già registrata negli esercizi precedenti. Le riscossioni totali per tassa automobilistica e accisa benzina relative all'esercizio 2001 diminuiscono di 1.246 miliardi di lire, rispetto al corrispondente importo del 1997. A distanza di 5 anni, l'andamento delle riscossioni della tassa automobilistica non è valso a colmare il differenziale di prezzo al litro spettante alle Regioni per accisa benzina, mentre poi la maggiorazione di 8 lire al litro prevista dal d.lgs. 56/2000 non incide sul descritto squilibrio, essendo destinata a compensare l'abolizione di ulteriori trasferimenti soppressi.

Le seguenti tabelle espongono per l'anno 2001, posto a confronto con quello di partenza 1997, accertamenti e riscossioni relativi ai due indicati tributi regionali. Il relativo differenziale è anche la misura di un percorso in controtendenza rispetto all'obiettivo di progressiva eliminazione dei trasferimenti erariali e loro sostituzione con entrate e tributi propri come sancito dal nuovo testo della costituzione [Tit. V°].

21 Si tratta del fondo comune e del fondo per i programmi regionali di sviluppo [artt. 8 e 9 della legge 281/'70]

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB. 19/REG

Legge 449/97, art. 7, comma 22
TASSA AUTOMOBILISTICA E ACCISA BENZINA
ANNO 1997

(in milioni di lire)

REGIONI	Tassa regionale di circolazione			Quota regionale accisa sulla benzina			TOTALE		
	Accertamenti (a)	% (b)/(g)	Riscossioni di cassa (b)	Accertamenti (c)	% (d)/(g)	Riscossioni di cassa (d)	Accertamenti (e)	% (f)/(g)	Riscossioni di cassa (f)
PIEMONTE	564.611	9,73	563.395	679.000	11,70	725.734	1.243.611	21,43	1.289.129
LOMBARDIA	1.192.354	20,54	1.192.354	1.156.312	19,92	1.159.573	2.348.666	40,47	2.351.927
VENETO	709.094	12,22	700.064	718.116	12,37	713.499	1.427.210	24,59	1.413.563
LIIGURIA	198.090	3,47	196.101	239.000	4,12	234.233	437.090	7,53	430.334
EMILIA ROMAGNA	562.803	9,70	562.631	689.697	11,88	683.254	1.252.500	21,38	1.245.885
TOTALE NORD	3.226.952	55,60	3.214.545	3.482.125	59,99	3.516.293	6.709.077	115,59	6.730.838
TOSCANA	509.968	8,79	509.968	514.469	8,86	618.905	1.024.437	17,65	1.128.873
UMBRIA	127.000	2,19	107.028	132.000	2,27	123.965	259.000	4,46	230.993
MARCHE	182.116	3,14	181.918	212.871	3,67	219.334	394.987	6,81	401.252
LAZIO	542.642	9,35	559.424	805.000	13,87	812.539	1.347.642	23,22	1.371.963
TOTALE CENTRO	1.361.726	23,46	1.358.336	1.664.340	28,68	1.774.743	3.026.066	52,14	3.133.081
ABRUZZO	129.541	2,23	128.875	174.867	3,01	174.288	304.408	5,24	303.163
MOLISE	31.940	0,55	18.179	33.109	0,57	32.953	65.049	1,12	51.132
CAMPANIA	412.000	7,10	407.671	551.000	9,49	551.000	963.000	16,39	958.671
PUGLIA	397.759	6,85	397.759	421.000	7,25	421.000	818.759	14,11	818.759
BASILICATA	60.800	1,05	60.708	58.236	1,00	59.388	119.036	2,05	120.096
CALABRIA	183.336	3,16	183.336	204.000	3,51	210.520	387.336	6,67	393.856
TOTALE SUD	1.215.376	20,94	1.196.528	1.442.212	24,85	1.449.149	2.657.588	45,79	2.645.677
TOTALE ITALIA (g)	5.804.054	100,00	5.769.411	6.580.677	100,00	6.740.185	12.392.731	100,00	12.509.596

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

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB. 20/REG

Legge 449/97, art. 7, comma 22
TASSA AUTOMOBILISTICA E ACCISA BENZINA
ANNO 2001 DATI INVIATI DALLE REGIONI

(in milioni di lire)

REGIONI	Tassa regionale di circolazione			Quota regionale accisa sulla benzina			TOTALE			
	Accertamenti (a)	% (a)/(g)	Riscossioni di cassa (b)	Accertamenti (c)	% (c)/(g)	Riscossioni di cassa (d)	Accertamenti (e)	% (e)/(g)	Riscossioni di cassa (f)	% (f)/(g)
PIEMONTE	730.065	10,63	729.500	570.000	8,30	465.922	1.300.065	18,92	1.195.422	17,40
LOMBARDIA	1.622.104	23,61	1.622.104	897.154	13,06	892.636	2.519.258	36,67	2.514.740	36,61
VENETO	858.489	12,50	865.730	472.225	6,87	477.231	1.330.714	19,37	1.342.961	19,55
LIGURIA	223.554	3,25	222.974	177.000	2,58	151.030	400.554	5,83	374.004	5,44
EMILIA ROMAGNA	792.903	11,54	781.554	448.320	6,53	399.033	1.241.223	18,07	1.180.587	17,19
TOTALE NORD	4.227.115	61,53	4.221.862	2.564.699	37,33	2.385.852	6.791.814	98,87	6.607.714	96,19
TOSCANA	605.634	8,82	594.141	416.713	6,07	416.613	1.022.347	14,88	1.010.754	14,71
UMBRIA	173.953	2,53	173.468	87.647	1,28	89.539	261.600	3,81	263.007	3,83
MARCHE	259.222	3,77	259.380	146.874	2,14	148.145	406.096	5,91	407.525	5,93
LAZIO	101.935	1,48	101.935	428.831	6,24	563.322	530.766	7,73	665.257	9,68
TOTALE CENTRO	1.140.744	16,61	1.128.924	1.080.065	15,72	1.217.619	2.220.809	32,33	2.346.543	34,16
ABRUZZO	193.608	2,82	151.563	128.000	1,86	177.340	321.608	4,68	328.903	4,79
MOLISE	43.000	0,63	26.903	19.401	0,28	12.741	62.401	0,91	39.644	0,58
CAMPANIA	554.111	8,07	460.223	348.257	5,07	293.272	902.368	13,14	753.495	10,97
PUGLIA	461.860	6,72	461.860	291.500	4,24	295.881	753.360	10,97	757.741	11,03
BASILICATA	72.579	1,06	72.198	39.555	0,58	41.720	112.134	1,63	113.918	1,66
CALABRIA	176.610	2,57	196.251	159.310	2,32	144.584	335.920	4,89	340.835	4,96
TOTALE SUD	1.501.768	21,86	1.368.998	986.023	14,35	965.538	2.487.791	36,21	2.334.536	33,98
TOTALE ITALIA (g)	6.869.627	100,00	6.719.784	4.630.787	100,00	4.569.009	13.500.434	100,00	13.288.793	100,00

FONTE: dati da rendiconto anno 2001. Per Puglia i dati sono forniti dalle Regioni stesse a seguito di istruttoria della Corte dei conti. Per la Campania sono stati riportati i dati dell'anno precedente.

7.3. Segue: il quinquennio 1997-2001

L'analisi dell'andamento delle entrate tributarie e delle entrate provenienti da contributi e assegnazioni statali nel quinquennio 1997-2001 completa il quadro tratto dall'esame dei rendiconti relativi all'ultimo esercizio, evidenziando le modifiche intervenute nella composizione delle entrate in relazione all'evoluzione del volume dei trasferimenti dal bilancio statale e alla effettiva portata delle politiche regionali in termini di ampliamento di capacità fiscale.

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.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 21/REG

ENTRATE REGIONALI - TITOLO I° E TITOLO II° ANNI 1997-2001 ACCERTAMENTI								
(in milioni di lire)								
REGIONI	TITOLI	1997	1998	1999	2000	'00/'97 %	2001	'01/'00 %
PIEMONTE	I°	6.134.366	7.307.444	9.998.301	11.073.470	80,5	12.067.125	9,0
	II°	3.735.416	3.816.520	1.329.272	1.601.723	-57,1	3.466.479	116,4
LOMBARDIA (*)	I°	13.742.515	20.303.452	22.339.133	22.844.847	66,2	29.527.857	29,3
	II°	7.667.703	3.706.868	2.379.494	3.715.627	-51,5	3.943.367	6,1
VENETO	I°	6.525.654	7.081.864	6.398.586	6.926.208	6,1	11.772.823	70,0
	II°	4.095.173	3.936.516	6.427.742	5.331.810	30,2	4.378.368	-17,9
LIGURIA	I°	2.209.815	2.832.928	1.993.130	3.408.992	54,3	4.257.063	24,9
	II°	1.933.040	1.666.651	2.611.096	4.152.344	114,8	1.394.363	-66,4
E. ROMAGNA	I°	5.973.797	8.368.253	7.428.276	7.821.089	30,9	7.637.290	-2,4
	II°	3.899.837	3.549.919	5.795.098	4.112.649	5,5	6.592.513	60,3
NORD	I°	34.586.147	45.893.941	48.157.426	52.074.606	50,6	65.262.158	25,3
	II°	21.331.169	16.676.474	18.542.702	18.914.153	-11,3	19.775.090	4,6
TOSCANA	I°	4.878.092	6.132.599	4.897.855	5.137.010	5,3	9.682.729	88,5
	II°	3.595.211	3.574.435	5.875.035	6.958.896	93,6	3.581.250	-48,5
UMBRIA	I°	1.025.708	1.290.848	1.052.384	1.114.530	8,7	2.343.777	110,3
	II°	1.099.028	988.563	1.537.785	1.562.236	42,1	802.432	-48,6
MARCHE	I°	1.934.384	2.585.855	2.390.799	2.316.175	19,7	3.730.609	61,1
	II°	1.565.471	1.892.703	2.485.622	2.438.032	55,7	1.223.575	-49,8
LAZIO	I°	7.153.399	9.147.555	8.258.198	7.171.089	0,2	8.474.703	18,2
	II°	4.443.443	3.346.904	5.754.605	5.669.919	27,6	11.553.516	103,8
CENTRO	I°	14.991.583	19.156.857	16.599.236	15.738.804	5,0	24.231.818	54,0
	II°	10.703.153	9.802.605	15.653.047	16.629.083	55,4	17.160.773	3,2
ABRUZZO	I°	1.278.080	1.366.319	1.253.794	1.138.381	-10,9	2.732.125	140,0
	II°	1.723.393	1.658.027	1.851.424	2.048.936	18,9	1.439.116	-29,8
MOLISE	I°	271.333	334.429	696.346	742.554	173,7	644.386	-13,2
	II°	745.551	752.529	566.870	389.846	-47,7	779.921	100,1
CAMPANIA	I°	1.136.839	10.836.628	10.528.823	1.338.862	17,8	6.205.020	363,5
	II°	13.952.797	3.368.884	3.845.318	16.332.179	17,1	13.345.418	-18,3
PUGLIA	I°	3.403.388	3.690.744	2.905.991	3.200.221	-6,0	9.955.551	211,1
	II°	6.140.427	6.357.493	7.351.132	8.937.419	45,6	4.221.789	-52,8
BASILICATA	I°	772.729	742.726	687.609	763.651	-1,2	1.633.160	113,9
	II°	393.097	1.054.816	1.205.370	1.137.511	189,4	838.525	-26,3
CALABRIA	I°	1.620.625	1.697.294	1.594.298	1.430.997	-11,7	3.737.999	161,2
	II°	7.751.045	3.978.294	5.033.355	5.080.777	-34,5	4.997.665	-1,6
SUD	I°	8.482.994	21.334.889	17.666.861	8.614.666	1,6	24.908.241	189,1
	II°	30.706.310	17.170.043	19.853.469	33.926.668	10,5	25.622.434	-24,5
ITALIA	I°	58.060.724	86.385.687	82.423.823	76.428.076	31,8	114.402.217	49,3
	II°	62.740.632	43.649.322	54.849.218	69.469.904	10,7	62.558.297	-9,9

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

(*) 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

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 22/REG

ENTRATE REGIONALI - TITOLO I° E TITOLO II° ANNI 1997-2001 RISCOSSIONI DI CASSA (in milioni di lire)								
REGIONI	TITOLI	1997	1998	1999	2000	00/'97 %	2001	01/'00 %
PIEMONTE	I°	6.129.768	7.258.081	10.557.588	10.953.642	78,7	12.065.877	10,2
	II°	1.650.555	3.755.976	1.244.193	2.259.842	36,9	3.101.900	37,3
LOMBARDIA (*)	I°	13.054.848	12.016.953	19.183.378	21.487.806	64,6	32.895.262	53,1
	II°	3.667.472	5.137.133	2.278.235	4.074.110	11,1	4.096.251	0,5
VENETO	I°	6.500.433	5.200.459	5.754.047	5.394.844	-17,0	11.670.336	116,3
	II°	1.782.923	3.943.648	6.844.018	5.233.808	193,6	3.947.519	-24,6
LIGURIA	I°	2.265.447	1.804.230	2.058.499	2.157.053	-4,8	3.715.088	72,2
	II°	752.653	1.549.565	3.543.750	2.815.043	274,0	1.643.391	-41,6
E. ROMAGNA	I°	1.485.531	3.871.747	6.422.017	6.107.893	311,2	7.317.580	19,8
	II°	6.565.438	4.986.770	6.606.463	4.687.174	-28,6	7.685.444	64,0
NORD	I°	29.436.027	30.151.470	43.975.529	46.101.238	56,6	67.664.143	46,8
	II°	14.419.041	19.373.092	20.516.659	19.069.977	32,3	20.474.505	7,4
TOSCANA	I°	4.931.375	4.596.075	4.841.707	6.276.219	27,3	8.782.657	39,9
	II°	1.744.788	3.378.636	6.447.349	6.482.388	271,5	3.344.570	-48,4
UMBRIA	I°	260.457	762.707	912.673	1.076.522	313,3	2.059.712	91,3
	II°	1.239.745	934.976	1.174.218	1.700.237	37,1	1.294.146	-23,9
MARCHE	I°	1.877.956	1.852.045	1.760.605	2.507.929	33,5	3.812.285	52,0
	II°	727.768	1.421.345	3.018.265	2.378.906	226,9	1.605.033	-32,5
LAZIO	I°	6.929.387	6.333.797	7.364.652	7.171.089	3,5	8.656.973	20,7
	II°	2.097.329	3.899.181	7.356.203	5.969.919	184,6	10.053.279	68,4
CENTRO	I°	13.999.175	13.544.624	14.879.637	17.031.759	21,7	23.311.627	36,9
	II°	5.809.630	9.634.138	17.996.035	16.531.450	184,6	16.297.028	-1,4
ABRUZZO	I°	1.263.278	985.880	1.230.987	1.138.077	-9,9	2.429.462	113,5
	II°	1.662.362	751.340	3.068.438	2.286.776	37,6	1.425.810	-37,6
MOLISE	I°	629.296	323.324	666.305	752.855	19,6	648.828	-13,8
	II°	352.812	677.575	403.132	558.590	58,3	587.263	5,1
CAMPANIA	I°	1.061.582	9.636.116	10.611.302	1.487.984	40,2	5.976.033	301,6
	II°	11.228.590	3.710.310	2.491.295	12.739.830	13,5	14.316.900	12,4
PUGLIA	I°	3.209.700	2.717.036	2.786.077	2.565.105	-20,1	7.660.790	198,7
	II°	2.258.638	5.655.013	10.339.524	7.397.343	227,5	3.886.554	-47,5
BASILICATA	I°	718.992	790.527	656.013	740.889	3,0	1.082.747	46,1
	II°	683.975	813.515	1.754.483	759.662	11,1	1.558.243	105,1
CALABRIA	I°	1.516.467	1.300.386	1.547.458	1.285.237	-15,2	3.288.012	155,8
	II°	3.828.785	4.038.162	6.343.404	5.651.446	47,6	4.524.223	-19,9
SUD	I°	8.399.315	15.753.269	17.498.142	7.970.147	-5,1	21.085.872	164,6
	II°	20.015.162	15.645.915	24.400.276	29.393.647	46,9	26.298.993	-10,5
ITALIA	I°	51.834.517	59.449.363	76.353.308	71.103.144	37,2	112.061.642	57,6
	II°	40.243.833	44.653.145	62.912.970	64.995.074	61,5	63.070.326	-3,9

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

Con riferimento alla dinamica delle entrate tributarie stanziare nel Titolo I°, i dati evidenziano una consistente crescita delle somme accertate nel 1998 rispetto al 1997, una progressiva inversione di tendenza nei due esercizi successivi [con un dato del 2000 inferiore dell' 11,5% rispetto al 1998] e, infine, il grosso balzo delle stesse avvenuto nel 2001 in conseguenza dell'entrata a regime del d.lgs 76 del 2000 [+ 49,7% rispetto al 2000].

Per quanto concerne l'andamento delle entrate riscosse si nota come nel periodo considerato hanno registrato soltanto una momentanea e limitata flessione nel 2000 [6,9% rispetto al 1999] e come anche in questo caso il 2001 presenta una crescita di analoghe dimensioni con valori superiori del 57,6% rispetto a quelli dell'anno precedente e oltre il doppio di quelli del 1997.

La rilevazione mette inoltre in evidenza come l'ultima evoluzione delle entrate del Titolo I°, tanto sul versante degli accertamenti che sul versante delle riscossioni, interessa allo stesso modo il nord, il centro e il sud e si presenta in misura particolarmente spiccata proprio per le Regioni meridionali, le quali pertanto mostrano in generale un forte recupero rispetto agli anni precedenti in termini di indici di capacità fiscale.

Gli andamenti riscontrati a livello nazionale e per aree geografiche si riproducono in modo sostanzialmente uniforme nei dati relativi alle singole Regioni.

Per quelle del nord, è il Veneto che fa registrare il più ampio incremento nel 2001 [+ 70% di accertamenti e + 116% di riscossioni] dopo che nel quadriennio precedente i valori non avevano subito particolari oscillazioni. Il Piemonte è invece la Regione che manifesta l'andamento più regolare visto che l'evoluzione nel quinquennio degli accertamenti e delle riscossioni del Titolo I° è progressiva e per valori pressoché costanti, mentre l'Emilia Romagna si distingue per aver segnato nel 2001 una riduzione sia pur lievissima e limitata agli accertamenti [-2,3%, mentre le riscossioni crescono del 19,8%].

Per il centro l'andamento positivo si riscontra in tutte le Regioni e più marcatamente per l'Umbria che nell'ultimo esercizio presente valori pressoché raddoppiati sia per gli accertamenti che per le riscossioni.

Come già anticipato, le percentuali maggiori di incremento nel 2001 si riscontrano nelle Regioni del sud con la sola eccezione del Molise in cui nell'ultimo esercizio la capacità fiscale si presenta addirittura indebolita rispetto all'anno precedente [-13,2% gli accertamenti, -13,8% le riscossioni].

Per quanto riguarda il Titolo II°, che comprende soprattutto trasferimenti dallo Stato, al notevole incremento dell'ammontare degli accertamenti fatto registrare nel 1999 [+ 23,8%] e nel 2000 [+ 21,4%], ha fatto seguito l'arretramento dell'ultimo esercizio che riporta il dato relativo ai livelli risalenti al 1997. Disaggregando i dati per singole Regioni, se da un lato si può osservare la forte crescita delle somme accertate nel 2001 in Piemonte [+116,2%], Molise [+100,1%], Emilia Romagna [+60,3%] e Lazio [+103,8%], dall'altro va senz'altro rilevato che solo le ultime due Regioni indicate, cui si può aggiungere la Basilicata, presentano nel 2001 valori significativamente accresciuti in confronto a quelli del 1997, mentre per tutte le altre Regioni i valori dell'ultimo esercizio si collocano al livello di quelli di inizio periodo, quando non sono addirittura inferiori.

Diversi sono i risultati relativi alle riscossioni del Titolo II° le quali presentano nel quinquennio un andamento in costante aumento fatta salva soltanto la lieve correzione dell'ultimo esercizio, nel quale comunque le entrate di cassa sono superiori del 56,7% rispetto a quelle del 1997.

Tra le Regioni che, nell'arco di tempo considerato, presentano le evoluzioni più marcate si possono indicare il Veneto, la Liguria, le Marche, il Lazio e la Basilicata, regioni queste in cui i valori in esame sono raddoppiati nel quinquennio. Per contro, l'Abruzzo si distingue come unico caso in cui le entrate da trasferimento rimosse nel 2001 sono inferiori a quelle del 1997.

Dalle due tabelle emerge che il complesso delle entrate regionali comprese nei Titoli I° e II° assume nel periodo preso in considerazione valori in progressiva crescita sia a livello di accertamenti che a livello di riscossioni; appare interessante a questo punto evidenziare come si evolve nel periodo la relativa composizione, cioè il peso relativo assunto dalle entrate proprie e dalle entrate da trasferimento in rapporto all'ammontare complessivo.

Si osserva che il 2000 si era caratterizzato per la diminuzione del peso percentuale delle entrate del Titolo I°: questo dato segnava un'inversione di tendenza rispetto agli anni precedenti ed era conseguente ad una generalizzata flessione delle entrate tributarie [accertate e riscosse] e ad una spiccata crescita delle entrate da trasferimento [più accentuata sul versante degli accertamenti]. La contrazione delle entrate del Titolo I° aveva risentito sicuramente della riduzione in quell'anno del gettito IRAP dovuta all'azione di assestamento delle stime e delle previsioni effettuate dalle amministrazioni, non compensata dal disomogeneo incremento del gettito dell'addizionale IRPEF; mentre l'andamento delle entrate del Titolo II° poteva ricondursi, in parte, alle risorse trasferite dal bilancio dello Stato per le nuove funzioni e, in parte, allo sfasamento nelle assegnazioni statali degli anni precedenti ricollegate allo slittamento del pagamento relativo ai trasferimenti per FSN.

Ciò posto, si rileva che nel 2001 la tendenza si inverte nuovamente nel senso che le entrate del Titolo I° tornano ad occupare la posizione dominante nel quadro delle entrate complessive. Ed invero, sia sul piano degli accertamenti sia su quello delle riscossioni, le entrate tributarie presentano valori complessivi ormai vicini al doppio di quelli relativi alle entrate da trasferimento. Ciò rappresenta senza dubbio il riflesso del nuovo sistema delle fonti di finanziamento regionali previsto dal d.lgs. 76/2000 ed è dovuto, in particolare, all'introduzione della quota di compartecipazione IVA inserita nel Titolo I° quale una delle voci in sostituzione del Fondo sanitario nazionale precedentemente collocato nel Titolo II°.

7.4. Entrate libere e vincolate

In materia di finanza regionale una particolare attenzione merita l'individuazione di quella parte delle risorse che, affluendo ai bilanci regionali senza vincoli di destinazione previsti da normative statali e comunitarie, sono utilizzate in linea di massima per l'attuazione degli interventi programmati dall'amministrazione regionale. La possibilità effettiva di calibrare la propria politica fiscale costituisce infatti un presupposto essenziale per programmare autonomamente ed attuare con una certa discrezionalità le politiche pubbliche di competenza regionale.

Le recenti modifiche legislative hanno contribuito ad accrescere notevolmente l'entità delle entrate proprie regionali²², le più importanti delle quali, peraltro, oggi si presentano sul piano formale come entrate senza vincolo di destinazione in base all'art. 83 della legge n. 388 del 2000 [finanziaria 2001]. Tuttavia, un discorso peculiare si pone per quanto attiene a quelle componenti affluenti al titolo I° che, pur non essendo più individuate come cespiti formalmente vincolati, costituiscono, nei fatti, componenti ricomprese nel computo dei fabbisogni regionali per la sanità (es. compartecipazione all'IVA, addizionale IRPEF e IRAP) e sono pertanto vincolate "di fatto", sempre in base al citato art. 83 legge 388/2001 [comma 1]. Questo spiega perché alla accennata evoluzione delle entrate proprie non fa riscontro nel periodo considerato un'analoga espansione dello spazio autonomo di manovrabilità delle risorse, dato dal volume delle entrate "effettivamente" libere.

Ciò posto, la seguente tabella mette in chiaro il peso percentuale assunto, sino all'anno 2001, nei bilanci regionali rispettivamente dalle entrate libere²³ e da quelle vincolate, comprensive queste ultime, oltre che delle risorse "di fatto" destinate alla copertura del fabbisogno sanitario regionale, delle risorse per l'esercizio delle funzioni delegate e delle risorse di provenienza comunitaria [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].

22 L'accisa sulla benzina ha sostituito il fondo per gli interventi in agricoltura e il fondo trasporti di parte corrente; i contributi sanitari sono stati sostituiti con l'IRAP e l'addizionale IRPEF; il d.lgs. 56/2000 ha infine abolito tutti i trasferimenti erariali, compreso quello per la spesa sanitaria, con una compartecipazione, all'IVA, all'IRPEF e alla accisa sulla benzina.

23 Che comprendono oltre alle entrate proprie le assegnazioni statali a libera destinazione.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 23/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															
	1997	1998	1999	2000	2001	1997	1998	1999	2000	2001										
PIEMONTE	B/A % C/A %	17,19 82,81	13,67 86,33	16,61 83,39	13,65 86,35	9,75 90,25	16,94 83,06	13,01 86,99	13,10 86,90	10,44 89,56	19,96 80,04	12,68 87,32	15,47 84,53	13,10 86,90	10,44 89,56	19,96 80,04	12,68 87,32	15,47 84,53	13,10 86,90	10,44 89,56
LOMBARDIA	B/A % C/A %	14,11 85,89	12,15 87,85	12,01 87,99	11,27 88,73	13,33 86,67	12,16 87,84	13,19 86,81	11,25 88,75	13,77 86,23	13,77 86,23	18,62 81,38	31,96 68,04	11,62 88,38	13,49 86,51	13,69 86,31	11,62 88,38	13,49 86,51	13,69 86,31	11,62 88,38
VENETO	B/A % C/A %	15,93 84,07	18,37 81,63	12,68 87,32	11,29 88,71	10,23 89,77	12,68 87,32	16,13 83,87	13,02 86,98	12,10 87,90	12,10 87,90	12,76 87,24	18,04 81,96	15,69 84,31	12,57 87,43	22,12 77,88	18,04 81,96	15,69 84,31	12,57 87,43	22,12 77,88
LIGURIA	B/A % C/A %	15,36 84,64	12,26 87,74	11,01 88,99	7,27 92,73	31,50 68,50	12,26 87,74	11,57 88,43	8,50 91,50	42,46 57,54	42,46 57,54	11,01 88,99	18,56 81,44	8,48 91,52	39,32 60,68	22,47 77,53	18,56 81,44	8,48 91,52	39,32 60,68	22,47 77,53
E. ROMAGNA	B/A % C/A %	14,59 85,41	12,65 87,35	15,34 84,66	15,71 84,29	16,22 83,78	12,65 87,35	13,25 86,75	15,68 84,32	17,47 82,53	17,47 82,53	15,68 84,32	18,02 81,98	20,95 79,05	11,43 88,57	19,55 80,45	18,02 81,98	20,95 79,05	11,43 88,57	19,55 80,45
NORD	B/A % C/A %	15,18 84,82	13,70 86,30	13,48 86,52	11,80 88,20	14,38 85,62	13,48 86,52	13,56 86,44	12,82 87,18	15,27 84,73	15,27 84,73	13,56 86,44	21,64 78,36	13,97 86,03	13,74 86,26	19,98 80,02	21,64 78,36	13,97 86,03	13,74 86,26	19,98 80,02
TOSCANA	B/A % C/A %	15,49 84,51	13,55 86,45	15,61 84,39	15,23 84,77	49,60 50,40	13,55 86,45	13,80 86,20	15,79 84,21	45,50 54,50	45,50 54,50	13,80 86,20	26,59 73,41	17,32 82,68	41,40 58,60	20,65 79,35	26,59 73,41	17,32 82,68	41,40 58,60	20,65 79,35
UMBRIA	B/A % C/A %	16,48 83,52	7,97 92,03	19,60 80,40	19,92 80,08	29,82 70,18	7,97 92,03	17,09 82,91	19,40 80,60	30,14 69,86	30,14 69,86	17,09 82,91	7,75 92,25	23,34 76,66	29,07 70,93	23,10 76,90	7,75 92,25	23,34 76,66	29,07 70,93	23,10 76,90
MARCHE	B/A % C/A %	16,42 83,58	12,05 87,95	12,86 87,14	12,10 87,90	12,10 87,90	12,05 87,95	12,37 87,63	12,44 87,56	10,87 89,13	10,87 89,13	12,44 87,56	17,66 82,34	13,03 86,97	10,30 89,70	17,66 82,34	13,03 86,97	10,30 89,70	17,66 82,34	13,03 86,97
LAZIO	B/A % C/A %	12,08 87,92	12,27 87,73	12,19 87,81	9,45 90,55	86,97 13,03	12,27 87,73	13,78 86,22	12,75 87,25	11,74 88,26	11,74 88,26	13,78 86,22	8,10 91,90	11,72 88,28	10,07 89,93	18,10 81,90	8,10 91,90	11,72 88,28	10,07 89,93	18,10 81,90
CENTRO	B/A % C/A %	13,94 86,06	12,17 87,83	14,73 85,27	14,18 85,83	17,49 82,51	12,17 87,83	13,77 86,23	14,61 85,39	17,88 82,12	17,88 82,12	13,77 86,23	18,48 81,52	15,36 84,64	13,84 86,16	19,63 80,37	18,48 81,52	15,36 84,64	13,84 86,16	19,63 80,37
ABRUZZO	B/A % C/A %	24,00 76,00	20,13 79,87	18,64 81,36	40,17 59,83	70,80 29,20	20,13 79,87	17,39 82,61	18,49 81,51	43,08 56,92	43,08 56,92	17,39 82,61	33,33 66,67	39,84 60,16	69,60 30,40	25,19 74,81	33,33 66,67	39,84 60,16	69,60 30,40	25,19 74,81
MOLISE	B/A % C/A %	20,12 79,88	21,14 78,86	32,33 67,67	36,89 63,11	41,94 58,06	21,14 78,86	20,89 79,11	32,63 67,37	44,73 55,27	44,73 55,27	20,89 79,11	23,58 76,42	29,57 70,43	43,62 56,38	17,31 82,69	23,58 76,42	29,57 70,43	43,62 56,38	17,31 82,69
CAMPANIA (*)	B/A % C/A %	15,91 84,09	13,78 86,22	15,05 84,95	15,50 84,50	10,86 89,14	13,78 86,22	14,56 85,44	17,54 82,46	9,86 90,14	9,86 90,14	14,56 85,44	11,13 88,87	14,81 85,19	8,75 91,25	11,13 88,87	11,13 88,87	14,81 85,19	8,75 91,25	11,13 88,87
PUGLIA	B/A % C/A %	10,82 89,18	10,21 89,79	10,62 89,38	8,02 91,98	6,53 93,47	10,21 89,79	9,85 90,15	10,08 89,92	8,29 91,71	8,29 91,71	9,85 90,15	7,37 92,63	12,80 87,20	9,02 90,98	18,23 81,77	7,37 92,63	12,80 87,20	9,02 90,98	18,23 81,77
BASILICATA	B/A % C/A %	22,41 77,59	5,36 94,64	8,75 91,25	22,05 77,95	40,51 59,49	5,36 94,64	6,48 93,52	6,56 93,44	48,44 51,56	48,44 51,56	6,48 93,52	7,70 92,30	32,37 67,63	27,52 72,48	31,72 68,28	7,70 92,30	32,37 67,63	27,52 72,48	31,72 68,28
CALABRIA	B/A % C/A %	20,10 79,90	21,72 78,28	18,70 81,30	23,10 76,90	14,94 85,06	21,72 78,28	20,79 79,21	19,28 80,72	14,80 85,20	14,80 85,20	20,79 79,21	32,93 67,07	17,62 82,38	10,07 89,93	32,93 67,07	32,93 67,07	17,62 82,38	10,07 89,93	32,93 67,07
SUD	B/A % C/A %	16,57 83,43	16,95 83,05	17,18 82,82	24,29 75,71	16,73 83,27	16,95 83,05	15,25 84,75	17,78 82,22	25,08 74,92	25,08 74,92	15,25 84,75	19,59 80,41	24,52 75,48	15,98 84,02	18,64 81,36	19,59 80,41	24,52 75,48	15,98 84,02	18,64 81,36
ITALIA	B/A % C/A %	15,30 84,70	14,23 85,77	15,47 84,53	17,44 82,56	16,79 83,21	14,23 85,77	14,10 85,90	18,16 81,84	16,38 83,62	16,38 83,62	14,10 85,90	20,39 79,61	18,38 81,62	14,37 85,63	19,50 80,50	20,39 79,61	18,38 81,62	14,37 85,63	19,50 80,50

FONTE: dati di rendiconto (anni vari)

Sul piano nazionale, dalla tabella emerge un dato costante per tutti i cinque esercizi considerati, che è la netta prevalenza nell'ambito delle risorse regionali delle entrate a destinazione vincolata. Va segnalato che, a fronte del pur lieve ma progressivo miglioramento registrato nel quadriennio 1997-2000, l'esercizio 2001 evidenzia invece un certo regresso. Le entrate libere si attestano infatti ad una quota vicina al 16,4% delle entrate complessive sul piano degli accertamenti [nel precedente esercizio raggiungevano il 18,2% circa] e al 14,4% sul piano delle riscossioni [era il 18,6 nel precedente esercizio e il 20,3% nel 1998].

Di tali risorse più dell' 80% è rappresentato dalle entrate tributarie tra le quali non sono stati conteggiati i grandi tributi regionali destinati alla copertura delle spese per la sanità: Compartecipazione IVA, IRAP per il 90% e l'addizionale regionale all'IRPEF per intero.

Se a ciò si aggiunge che una quota dell'accisa sulla benzina è destinata a sostituire trasferimenti per spese già vincolate da decisioni in precedenza assunte, che il tributo relativo al deposito in discarica è vincolato per il 28% e che le entrate derivanti dalle tasse universitarie e dalle concessioni regionali in materia di caccia e pesca debbono essere reinvestite negli stessi settori che le hanno originate, risulta evidente lo stretto margine delle risorse effettivamente disponibili.

Devono essere inoltre segnalati i particolari vincoli posti all'utilizzo dei finanziamenti statali per nuove funzioni in relazione a materie specifiche come, ad esempio, nel settore del trasporto pubblico locale su ferro [artt. 8 e 9 del d.lgs. n. 422/97].

Ne consegue pertanto che, pur a fronte di una crescita delle c.d. entrate proprie, la mancanza di una effettiva libertà di destinazione segna inevitabilmente il margine di sostanziale autonomia regionale in un momento nel quale il trasferimento di consistenti competenze statali richiederebbe per coerenza un rafforzamento della capacità fiscale.

7.5. La capacità fiscale regionale in rapporto alla spesa effettiva

L'analisi che segue pone a raffronto le riscossioni di cassa dell'anno 2001 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.

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.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 24/REG

PRINCIPALI ENTRATE PROPRIE REGIONALI / SPESE EFFETTIVE
ANNO 2001

(in milioni di lire)

REGIONI	Spese effettive (pagamenti di cassa)	Principali entrate proprie (ricossioni di cassa)						Risc./Spese effettive %
		Accisa benzina	Tassa automobilistica	IRAP	IRPEF	Compartecipazione IVA	TOTALE	
Piemonte	17.365.259	465.922	729.500	4.764.000	813.549	4.062.000	10.834.971	62,4
Lombardia	37.374.945	892.636	1.622.104	17.291.423	1.497.570	11.182.785	32.486.518	86,9
Veneto	15.764.401	477.231	865.730	6.272.252	60.986	3.747.551	11.423.750	72,5
Liguria	6.983.764	151030	222.974	1.241.500	20.276	2.016.329	3.652.109	52,3
E. Romagna	14.543.902	399.033	781.554	5.739.385	58.717	3.581.555	10.560.244	72,6
Toscana	13.020.145	416.613	594.141	3.836.358	613.896	3.126.000	8.587.008	66,0
Umbria	3.916.659	89.539	173.468	751.952	22.168	749.000	1.786.127	45,6
Marche	4.951.825	148.145	259.380	1.410.499	230.675	1.554.379	3.603.078	72,8
Lazio	25.943.037	563.322	101.935	6.826.219	68.398	4.484.979	12.044.853	46,4
Abruzzo	4.787.685	95.374	151.563	901.865	12.141	1.222.000	2.382.943	49,8
Molise	1.470.762	12.742	26.903	234.669	33.104	306.000	613.418	41,7
Campania (*)	20.546.113	293.272	460.223	3.645.155	535.149	4.497.860	9.431.659	45,9
Puglia	14.171.896	295.881	461.860	2.258.266	28.645	3.344.000	6.388.652	45,1
Basilicata	3.117.846	41.720	72.198	263.716	7.580	636.210	1.021.424	32,8
Calabria	8.304.099	144.584	196.251	619.258	10.969	1.691.000	2.662.062	32,1
Totale	192.262.338	4.487.044	6.719.784	56.056.517	4.013.823	46.201.648	117.478.816	61,1

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto

(*) Le entrate proprie della Regione Campania si riferiscono agli anni precedenti per l'accisa benzina e tassa automobilistica, non avendo la Regione approvato i rendiconti 99 e 2000, ne provveduto a comunicare dati aggiornati. Per le altre entrate proprie il riferimento è a dati del Ministero dell'economia e delle finanze.

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 in 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 a al 61,1%; a fronte del quale le differenze si ritagliano fra un massimo della Lombardia, con il 86,9% di copertura e il minimo della Calabria con il 32,1%. Il Sud è tutto sotto media; quanto alle Regioni del Centro, sopra media sono Lazio [72,8%] e Toscana [66%]. Al Nord, le percentuali sono alte e sopra media, tranne per la Liguria [52,3%]. L'Emilia Romagna copre con entrate proprie il 72,6%, il Veneto il 72,5%.

Ciò posto, un'ipotesi di riduzione perequativa al 60,3% per tutte le Regioni comporterebbe una redistribuzione di risorse il cui effetto sarebbe l'eliminazione del differenziale di copertura rinveniente dal gettito diverso delle principali entrate proprie. Il che comporterebbe tuttavia minore sforzo redistributivo rispetto al risultato conseguibile con la perequazione misurata sulla capacità in rapporto al dato della popolazione.

7.6. L'indebitamento regionale

Nella precedente analisi riportata nella I^a parte di questa relazione è stata presa in esame la situazione di indebitamento delle Regioni con riferimento alla consistenza riscontrata nel quinquennio 1998-2002 e alla tipologia e struttura di tale debito nei vari anni.

Qui di seguito lo scrutinio è rivolto alla verifica dell'andamento annuale delle entrate del titolo quinto dei bilanci regionali, ove sono registrati i debiti annualmente previsti a pareggio e quelli effettivamente contratti rappresentati finanziariamente da corrispondenti riscossioni di cassa.

Va precisato che l'analisi soffre di una certa approssimazione, in quanto nel titolo quinto dei bilanci regionali sono comprese altresì le anticipazioni di cassa destinate a chiudersi entro l'anno con altrettante restituzioni e che se in certa misura rilevano a previsione poco peso riservano per cassa.

Le tabelle che seguono mettono a confronto il quadriennio 1998-2001 con distinta considerazione per ciascuna Regione delle previsioni definitive, degli accertamenti e delle riscossioni da mutui e prestiti.

L'anno 2001 segna un considerevole aumento di tali entrate regionali sia rispetto al 1998 ma pure a confronto con il 2000. Infatti le previsioni definitive mostrano un andamento pressoché costante negli anni 1998/2000 attestandosi attorno ai 20.000 miliardi di lire. Nel 2001 il medesimo dato cresce a 30.339 miliardi di lire con una crescita del 61,2%. Ad influire su tale incremento sono le Regioni del Nord per oltre il 100% e in misura molto più ridotta quelle del Centro [+ 20,4%], mentre il Sud è addirittura in flessione. Non dissimili i risultati relativi alle riscossioni che crescono dai 6.951 miliardi di lire del 2000 a 10.073 miliardi nel 2001. Anche qui l'incidenza sul tasso di crescita appartiene in larga percentuale al Nord con un maggior ricorso al debito nel 2001 per 6.017 miliardi di lire [2.175 mld nel 2000/8.192 mld nel 2001].

La percentuale di crescita delle Regioni del Nord va in larga misura attribuita a operazioni di ricontrattazione di esposizioni debitorie precedenti, consentite dall'attuale normativa e che hanno permesso una riduzione del costo del debito complessivo gravante sui bilanci regionali con conseguente maggiore margine per acquisizione di ulteriore liquidità.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 25/REG

ENTRATE REGIONALI - TITOLO V					
ANNI 1998 - 2001					
Previsioni - Accertamenti - Riscossioni Di Cassa					
(in milioni di lire)					
REGIONI		1998	1999	2000	2001
PIEMONTE	PREV.	1.757.745	648.001	1.979.747	3.357.105
	ACC.	758.398	410.336	379.747	2.098.981
	RISC.	786.035	203.053	670.580	1.871.358
LOMBARDIA	PREV.	3.045.307	3.793.661	3.020.763	5.380.641
	ACC.	724.883	1.152.260	0	2.188.570
	RISC.	834.883	1.309.959	0	1.052.630
VENETO	PREV.	1.361.230	2.046.210	2.820.780	9.921.072
	ACC.	275.000	802.824	1.489.144	4.938.939
	RISC.	464.292	902.530	1.076.316	4.594.530
LIGURIA	PREV.	365.895	662.893	535.893	1.055.014
	ACC.	150.000	258.159	497.831	748.199
	RISC.	100.000	50.000	289.328	585.982
E. ROMAGNA	PREV.	1.217.755	1.617.632	1.496.936	1.852.263
	ACC.	414.120	601.474	48.611	228.972
	RISC.	261.180	940.800	138.826	87.151
TOTALE NORD	PREV.	7.747.932	8.768.397	9.854.119	21.566.095
	ACC.	3.222.401	3.225.053	2.415.333	10.203.661
	RISC.	2.446.390	3.406.342	2.175.050	8.191.651
TOSCANA	PREV.	2.213.701	936.725	565.990	1.092.195
	ACC.	1.808.215	465.738	69.279	394.527
	RISC.	1.818.338	358.449	4.320	439.671
UMBRIA	PREV.	305.712	311.690	247.350	506.955
	ACC.	161.373	123.303	137.304	337.288
	RISC.	147.680	108.943	140.403	338.348
MARCHE	PREV.	3.365.547	659.685	554.160	621.429
	ACC.	3.049.568	279.127	311.538	15561
	RISC.	3.401.649	277.627	339.564	39643
LAZIO	PREV.	4.889.616	5.135.246	4.914.507	5.342.192
	ACC.	1.385.568	991.145	1.129.468	1.080.331
	RISC.	1.141.231	1.088.373	991.234	365.673
TOTALE CENTRO	PREV.	10.774.576	7.043.346	6.282.007	7.562.771
	ACC.	6.404.724	1.859.313	1.647.589	1.827.707
	RISC.	6.508.898	1.833.392	1.475.521	1.183.335
ABRUZZO	PREV.	582.961	481.000	463.208	835.836
	ACC.	49.461	1.000	304.472	718.479
	RISC.	49.461	100.000	253.344	275.123
MOLISE	PREV.	25.800	51.226	92.474	30.500
	ACC.	15.800	34.494	79.474	20.500
	RISC.	29.707	23.294	123.722	69.989
CAMPANIA	PREV.	891.000	1.969.000	2.393.808	30.500
	ACC.	0	1.969.000	2.157.424	20500
	RISC.	11.151	800.000	2.029.898	69989
PUGLIA	PREV.	406.600	600.700	592.699	110.592
	ACC.	3.600	0	482.699	110.592
	RISC.	122.953	161.030	531.557	215.490
BASILICATA	PREV.	71.080	115.191	339.185	203.493
	ACC.	35.000	73.425	271.918	11.932
	RISC.	15.000	20.241	164.860	23.317
CALABRIA	PREV.	75.000	186.892	264.870	-
	ACC.	75.000	186.892	264.870	-
	RISC.	63.510	250.774	197.403	44795
TOTALE SUD	PREV.	2.052.441	3.404.009	4.146.244	1.210.921
	ACC.	178.861	2.264.811	3.560.857	882.003
	RISC.	291.782	1.355.339	3.300.784	698.703
TOTALE ITALIA	PREV.	20.574.949	19.215.751	26.282.378	30.339.787
	ACC.	6.905.986	7.349.177	7.623.779	12.913.371
	RISC.	9.247.070	6.595.073	6.951.355	10.073.689

FONTE: dati di rendiconto

Altra considerazione è invece quella suggerita dal rilevante scarto esistente fra previsioni di entrate per mutui o prestiti e riscossioni di cassa.

L'anno 2001 mostra una percentuale di riscossioni pari a solo al 36% di quanto previsto a pareggio dei bilanci. Non dissimile il risultato degli anni precedenti con percentuali rispettivamente pari al 34,3% nel 2000, 34,3% nel 1999, 47,4% nel 1998. Ciò vale a dimostrare che una volta assicurato l'equilibrio del bilancio con la previsione di entrate da mutuo a pareggio, l'effettiva copertura trova sostegno nella liquidità regionale, sulla quale ampio margine è riservato alla gestione regionale per tramite di decisioni influenti sui ritmi di spesa e sui tempi delle realizzazioni degli interventi.

A fronte della indicata media è il risultato della Lombardia che negli ultimi due anni a fronte di previsioni complessive pari a 8.402 miliardi ne riscuote 1.052 pari al 12,5% [32,9% il risultato del Nord sommando 2001 e 2002]. L'Emilia Romagna nel consolidamento dei due anni 2001 e 2000 stipula mutui per un 6,7% delle previsioni. Assai meno elevato lo scarto per il Veneto e il Piemonte.

Sorprende anche il dato del Lazio che nel 2000 e 2001 pareggia i bilanci con un totale nella somma dei due anni di 10.256 miliardi di lire e ne riscuote 1.356 pari a solo il 13,2%.

8. Analisi strutturale ed economica della spesa a confronto con le entrate di cassa

8.1. Spesa corrente, in conto capitale e per rimborso prestiti: anni 2000-2002

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.

Le seguenti tabelle riportano i dati di spesa del triennio 2000-2002, 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.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 26/REG

SPESA EFFETTIVA - ANALISI STRUTTURALE									
ANNI 2000 - 2002									
STANZIAMENTI DI CASSA									
(in milioni di lire)									
Regioni	ANNI	Spesa corrente	di cui sanità	Spesa c/capitale	di cui sanità	Rimborso prestiti	di cui sanità	TOTALE	di cui sanità
Piemonte	2000	14.593.109	9.685.404	5.342.431	299.658	220.437	63.309	20.155.977	10.048.371
	2001	16.060.268	11.653.475	6.843.953	457.216	270.642	70.650	23.174.863	12.181.341
	2002	17.662.916	12.982.743	6.753.439	438.596	1.386.038	79.476	25.802.393	13.500.815
Lombardia	2000	33.737.009	20.250.560	7.929.636	925.089	863.982	352.102	42.530.627	21.527.751
	2001	39.549.226	24.490.683	8.647.027	760.383	846.970	280.032	49.043.223	25.531.098
	2002	42.724.888	24.326.144	7.725.336	768.459	1.765.421	382.452	52.215.645	25.477.055
Veneto	2000	16.331.904	11.426.782	6.826.629	835.377	639.480	398.562	23.798.013	12.660.721
	2001	16.624.333	12.303.899	6.825.732	669.861	422.953	136.100	23.873.018	13.109.860
	2002	17.737.224	12.974.237	7.897.330	451.434	321.097	149.658	25.955.651	13.575.329
Liguria	2000	7.009.957	4.605.068	2.220.677	536.709	173.303	64.847	9.403.937	5.206.624
	2001	7.810.361	5.581.614	3.080.830	750.885	128.595	73.633	11.019.786	6.406.132
	2002	6.885.655	4.796.805	3.537.544	951.032	164.041	83.664	10.587.240	5.831.501
E. Romagna	2000	14.748.972	10.174.229	3.048.162	128.349	275.880	193.638	18.073.014	10.496.216
	2001	15.771.215	10.474.934	3.659.677	110.751	240.545	148.585	19.671.437	10.734.270
	2002	17.263.694	12.383.392	3.988.902	97.048	296.338	182.594	21.548.935	12.663.033
Toscana	2000	11.929.285	8.187.941	3.586.055	1.065.836	1.013.973	853.066	16.529.313	10.106.843
	2001	13.719.706	10.074.147	4.035.464	1.013.089	303.250	168.000	18.058.420	11.255.236
	2002	13.138.291	9.618.036	5.443.364	1.106.021	1.204.650	669.949	19.786.306	11.394.006
Marche	2000	5.770.811	3.707.839	2.361.214	152.207	324.709	76.685	8.456.734	3.936.731
	2001	5.384.346	3.922.702	2.219.089	265.864	112.816	36.471	7.716.251	4.225.037
	2002	7.482.435	5.705.026	2.651.091	355.729	126.087	48.464	10.259.612	6.109.219
Umbria	2000	3.173.094	1.991.743	2.378.000	274.566	159.599	58.196	5.710.693	2.324.505
	2001	3.376.630	2.346.398	2.318.099	246.547	449.539	13.635	6.144.268	2.606.580
	2002	3.321.564	2.299.227	2.043.219	170.631	150.328	0	5.515.111	2.469.858
Lazio (*)	2000	20.504.209	13.992.194	9.478.960	2.334.735	469.672	217.565	30.452.841	16.544.494
	2001	23.696.916	17.344.188	9.891.449	2.291.119	1.510.992	1.255.000	35.099.357	20.890.307
	2002	25.620.425	17.442.609	9.270.015	2.168.280	1.516.667	301.500	36.407.106	19.912.390
Abruzzo	2000	3.910.392	2.718.835	3.150.007	40.008	53.530	27.000	7.113.929	2.785.843
	2001	4.374.057	3.258.313	3.671.116	168.064	260.250	7.000	8.305.423	3.433.377
	2002	4.588.101	3.200.137	3.975.339	35.821	60.776	0	8.624.216	3.235.958
Molise	2000	970.022	712.941	1.960.021	57.390	124.975	4.191	3.055.018	774.522
	2001	1.127.959	838.270	2.006.251	67.273	118.127	6.834	3.252.337	912.377
	2002	1.260.471	862.498	1.880.114	51.966	110.251	6.835	3.250.837	921.299
Campania **	2000	21.340.326	14.399.567	10.405.544	350.733	1.043.028	195.625	32.788.898	14.945.925
	2001	23.421.627	14.347.821	13.542.881	994.002	289.676	217.853	37.254.184	15.559.676
	2002	23.421.627	14.347.821	13.542.881	994.002	289.676	217.853	37.254.184	15.559.676
Puglia	2000	11.915.186	8.535.686	8.597.262	662.814	942.326	168.355	21.454.774	9.366.855
	2001	16.495.805	10.621.582	8.452.035	786.681	642.261	127.631	25.590.101	11.535.894
	2002	16.518.686	10.501.965	7.947.955	1.693.223	432.830	141.572	24.899.471	12.336.759
Basilicata	2000	1.871.748	1.157.310	1.965.840	83.575	73.860	197	3.911.448	1.241.082
	2001	2.553.309	1.677.180	2.181.493	99.652	64.044	134	4.798.846	1.776.965
	2002	2.475.738	1.589.312	2.833.272	177.098	96.622	157	5.405.632	1.766.566
Calabria	2000	6.857.490	4.380.604	5.931.219	362.814	120.369	119.184	12.909.078	4.862.602
	2001	7.559.520	4.605.228	6.267.584	460.287	147.876	121.856	13.974.980	5.187.371
	2002	7.980.012	5.512.452	5.221.984	157.072	161.419	151.419	13.363.415	5.820.943
TOTALE	2000	174.663.514	115.926.703	75.181.657	8.109.860	6.499.123	2.729.213	256.344.294	126.829.085
	2001	197.525.278	133.540.433	83.642.680	9.141.674	5.808.536	2.592.764	286.976.494	145.345.521
	2002	208.081.727	138.542.403	84.711.784	9.616.411	8.082.242	2.336.118	300.875.753	150.574.408

FONTE: dati inviati dalle Regioni a seguito di richieste istruttorie e riscontrati sui rendiconti per il 2000 e il 2001

Per il 2002 i dati sono di preconsuntivo.

(*) Il totale per l'anno 2001 è comprensivo di 1.041.164 mln di lire (537.716 mgli di euro) per l'edilizia sanitaria, Il totale per l'anno 2002 è comprensivo di 1.631.663 mln di lire (842.684 mgli di euro) per l'edilizia sanitaria

(**) la Campania non ha trasmesso i dati del 2002 pertanto i dati riportati sono quelli del 2001

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 27/REG

SPESA EFFETTIVA - ANALISI STRUTTURALE ANNI 2000 - 2002 PAGAMENTI DI CASSA (in milioni di lire)									
Regioni	ANNI	Spesa corrente	di cui sanità	Spesa c/capitale	di cui sanità	Rimborso prestiti	di cui sanità	TOTALE	di cui sanità
Piemonte	2000	11.863.599	9.365.461	2.004.307	141.341	210.130	-	14.078.036	9.506.802
	2001	14.164.781	11.455.830	2.935.774	261.319	264.704	70.650	17.365.259	11.787.799
	2002	14.382.552	11.623.897	2.278.000	133.686	1.279.114	78.932	17.939.665	11.836.515
Lombardia	2000	27.675.192	19.567.437	2.713.975	140.232	363.352	246.240	30.752.519	19.953.909
	2001	34.880.887	23.359.662	2.505.512	73.179	288.549	272.440	37.674.948	23.705.281
	2002	27.611.901	21.828.484	3.065.512	121.400	1.189.716	382.452	31.867.130	22.332.336
Veneto	2000	12.908.349	9.809.993	1.396.672	129.581	306.575	213.979	14.611.596	10.153.553
	2001	13.317.270	11.281.756	1.360.948	155.212	251.632	132.716	14.929.850	11.569.684
	2002	13.462.934	11.176.146	1.516.567	128.628	167.525	120.842	15.147.026	11.425.616
Liguria	2000	5.002.859	3.665.980	468.939	33.579	167.159	64.847	5.638.957	3.764.406
	2001	6.121.185	4.902.939	736.844	52.559	125.735	73.633	6.983.764	5.029.131
	2002	5.289.841	4.169.384	869.012	36.781	160.906	83.664	6.319.759	4.289.829
E. Romagna	2000	12.830.527	9.790.796	1.077.552	28.828	244.108	193.638	14.152.187	10.013.262
	2001	13.026.135	10.365.012	1.338.638	27.458	179.132	125.297	14.543.905	10.517.767
	2002	13.859.582	11.204.114	1.309.875	34.284	229.816	165.927	15.399.273	11.404.324
Toscana	2000	10.242.982	7.900.865	1.198.775	212.218	927.465	767.264	12.369.222	8.880.347
	2001	11.717.256	9.534.492	1.160.062	130.760	142.760	0	13.020.078	9.665.252
	2002	11.646.523	9.329.046	1.227.936	113.837	986.226	563.455	13.860.684	10.006.337
Marche	2000	4.184.803	3.072.802	616.968	28.652	273.160	35.165	5.074.931	3.136.619
	2001	4.553.606	3.603.047	721.239	55.643	112.286	36.471	5.387.131	3.695.161
	2002	4.823.377	3.953.623	574.461	25.619	126.087	48.464	5.523.925	4.027.705
Umbria	2000	2.542.822	1.822.233	615.791	35.205	110.800	58.196	3.269.413	1.915.634
	2001	2.853.946	2.251.237	658.930	21.766	403.784	13.635	3.916.660	2.286.638
	2002	2.795.283	2.163.557	566.119	43.182	102.065	0	3.463.467	2.206.739
Lazio (*)	2000	14.571.842	11.234.564	1.473.765	249.841	333.287	202.379	16.378.894	11.686.784
	2001	18.090.859	14.268.916	1.621.958	106.844	395.758	223.634	20.108.575	14.599.394
	2002	17.535.541	13.142.766	1.438.529	65.851	416.982	267.418	19.391.051	13.476.035
Abruzzo	2000	3.375.666	2.654.369	792.316	6.591	31.592	5.287	4.199.574	2.666.247
	2001	3.852.627	3.075.041	718.692	62.296	216.366	2.790	4.787.685	3.140.127
	2002	3.681.970	2.987.742	675.653	59.629	39.961	0	4.397.584	3.047.371
Molise	2000	838.406	672.411	387.043	16.297	24.975	4.191	1.250.424	962.899
	2001	973.135	772.581	469.500	19.857	28.127	6.834	1.470.762	799.272
	2002	1.002.113	794.515	267.672	14.855	20.250	6.835	1.290.034	816.206
Campania	2000	15.300.737	12.147.993	1.490.521	45.142	958.471	183.023	17.749.729	12.376.158
	2001	17.860.295	13.076.367	2.432.241	34.119	253.576	217.837	20.546.112	13.328.323
	2002	17.042.239	13.575.505	2.432.241	34.119	253.576	217.837	19.728.056	13.827.461
Puglia	2000	8.816.976	7.471.616	1.448.906	139.976	688.235	160.895	10.954.117	7.772.487
	2001	11.889.387	9.815.620	1.810.213	159.714	472.310	126.276	14.171.910	10.101.610
	2002	11.622.420	9.569.389	827.428	224.255	408.618	141.572	12.858.466	9.935.215
Basilicata	2000	1.254.668	906.613	689.352	78.841	21.454	197	1.965.474	985.651
	2001	2.165.334	1.543.635	924.882	20.960	42.267	134	3.132.483	1.564.729
	2002	1.993.758	1.401.668	615.325	152.752	62.755	141	2.671.838	1.554.561
Calabria	2000	5.448.692	4.148.399	1.528.729	74.602	124.288	119.184	7.101.709	4.342.185
	2001	6.103.233	4.433.414	2.062.552	319.049	147.006	141.006	8.312.791	4.893.469
	2002	6.389.318	4.971.234	1.466.788	44.501	161.391	151.210	8.017.497	5.166.945
TOTALE	2000	136.858.120	104.231.532	17.903.611	1.360.926	4.785.051	2.254.485	159.546.782	108.116.943
	2001	161.569.936	123.739.549	21.457.985	1.500.735	3.323.992	1.443.353	186.351.913	126.683.637
	2002	153.139.351	121.891.069	19.131.118	1.233.379	5.604.985	2.228.749	177.875.455	125.353.197

FONTI: dati inviati dalle Regioni a seguito di richieste istruttorie e riscontrati sui rendiconti per il 2000 e il 2001

(*) Il totale per l'anno 2001 è comprensivo di 103.112 mln di lire (53.252 mgli di euro) per l'edilizia sanitaria; Il totale per l'anno 2002 è comprensivo di 39.300 mln di lire (20.927 mgli di euro) per l'edilizia sanitaria

Prima considerazione è per lo scostamento notevole fra stanziamenti definitivi di cassa e pagamenti complessivi che, nell'anno 2002, supera i 63.524 miliardi di euro e, nei due precedenti, i 51.968 e 51.469 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 poi è l'analisi di maggiore interesse, va in primo luogo segnalata la crescita della spesa regionale nell'anno 2002 che – come già segnalato nella I^a parte di questa relazione - flette per 4.378 milioni di euro [£ 8.477 mld] rispetto a quella registrata nel 2001. In particolare, assai elevato è la diminuzione di quella corrente, inferiore per oltre 4.354 milioni di euro a quella registrata nel 2001, di cui 955 milioni in meno per la sanità e circa 3.400 per spesa corrente regionale. Le ragioni di tale flessione sono tuttavia da ricondurre alle notevoli restrizioni di liquidità sofferte dalle regioni a causa dello slittamento nella assegnazione di risorse spettanti per la sanità. Il relativo meccanismo che si è tradotto in una notevole flessione del gettito delle entrate proprie si è poi coniugato con il mancato riversamento, da parte delle Regioni con maggiore capacità fiscale, della quota di contributo al fondo perequativo interregionale, ai sensi del d.lgs 56/2000 [v. Parte I^a paragrafo 5.1].

Nei tre anni considerati [2000, 2001 e 2002] la spesa corrente erogata rappresenta l'85,7%, l'86,7%, l'86,1% 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 53.831 milioni di euro, 63.906 milioni di euro e 62.951 milioni di euro, cioè il 76,2%, il 76,5% e il 79,5% di quella corrente complessiva. Va poi segnalato che i pagamenti correnti per la sanità superano nel 2002 di ben 9.120 milioni di euro quelli riscontrati nel 2000 [£ 17.659 miliardi di lire].

Al netto di quella sanitaria, la percentuale di spesa corrente si ridimensiona nei valori assoluti: 16.850 milioni di euro, 19.537 milioni, 16.138 miliardi miliardi, con percentuali pari al 23,7%, 20,3% e 17,6% 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'11,2%, 11,5% e 10,7%. 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: -74,2%, -73,9%, -76,2%. 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 2,9%, 1,7% e 3,1%.

8.2. Le entrate di cassa 2000-2002

Le considerazioni in precedenza svolte a proposito dei pagamenti di cassa del triennio 2000-2002, trovano corrispondenza nei risultati relativi alle entrate di cassa con riguardo a stanziamenti e riscossioni.

Alcune precisazione vanno fatte a tale riguardo per chiarire che alcune Regioni, Toscana, Lazio e Calabria, seppure al pari di tutte le altre abbiano registrato il mancato introito di assegnazioni per IVA, IRAP, IRPEF, hanno tuttavia spostato dal titolo VI delle contabilità speciali alla parte effettiva del bilancio entrate da anticipazioni provvisoriamente sostitutive delle su indicate entrate slittate invece al 2003 a causa della ritardata ripartizione fra Regioni del fabbisogno sanitario del 2002 [v. Parte III[^], paragrafo 5]. Per omogeneizzare i dati con la più esatta contabilizzazione seguita dalle altre Regioni si è provveduto a depurare i predetti dati di entrata non coerentemente computati nel titolo I.

Le seguenti tabelle ne danno conto.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 28/REG

ENTRATE EFFETTIVE ANNI 2000 - 2002 STANZIAMENTI DEFINITIVI (in migliaia di euro)							
Regioni	ANNI	TITOLO I	TITOLO II	TITOLO III	TITOLO IV	TITOLO V	TOTALE
Piemonte	2000	6.212.984	2.061.506	494.607	7.026	1.411.867	10.187.991
	2001	6.738.300	2.647.430	577.803	10.625	1.735.405	11.709.563
	2002	7.115.968	3.102.129	59.367	7.627	2.646.401	12.931.492
Lombardia	2000	19.485.708	4.425.914	120.968	65.861	1.417.552	25.516.003
	2001	23.205.293	3.301.862	70.771	2.597.046	2.165.024	31.339.996
	2002	23.023.327	2.782.793	63.507	2.989.328	2.602.690	31.461.645
Veneto	2000	5.136.608	5.895.760	412.945	6.988	2.029.163	13.481.463
	2001	7.586.736	4.901.688	90.290	2.117	5.909.365	18.490.197
	2002	8.799.984	2.884.328	88.089	1.630.273	7.533.317	20.935.991
Liguria	2000	1.761.747	2.428.807	810.835	43	410.094	5.411.525
	2001	2.852.060	1.760.689	896.355	35	652.552	6.161.691
	2002	3.129.749	1.270.068	101.564	1.220.179	439.109	6.160.669
E. Romagna	2000	4.649.248	3.343.189	199.162	633	855.741	9.047.973
	2001	6.697.785	2.498.517	183.110	119	1.024.365	10.403.896
	2002	8.629.246	1.137.874	75.547	868.843	2.719.713	13.431.223
Toscana	2000	3.507.297	5.244.107	219.702	243.711	441.752	9.656.569
	2001	5.067.499	3.650.060	261.933	137.816	665.748	9.783.056
	2002	5.978.902	3.180.530	274.413	195.106	1.120.536	10.749.487
Marche	2000	1.882.633	1.929.138	53.542	1.159	352.427	4.218.899
	2001	1.838.273	1.329.289	61.799	1.159	159.788	3.390.308
	2002	2.590.700	935.475	71.519	813.186	647.658	5.058.538
Umbria	2000	579.244	777.141	17.169	109.885	127.124	1.610.562
	2001	1.213.982	458.126	8.833	219.960	261.820	2.162.721
	2002	1.327.311	283.237	8.377	161.273	167.936	1.948.135
Lazio	2000	7.352.574	6.639.406	36.528	120.216	2.614.106	16.762.830
	2001	8.023.287	8.958.596	42.251	368.752	2.906.379	20.299.265
	2002	11.348.409	3.259.695	711.059	2.540.929	3.593.958	21.454.050
Abruzzo	2000	735.936	2.368.091	225.065	12.922	239.227	3.581.240
	2001	1.426.004	1.849.890	503.082	16.046	447.890	4.242.911
	2002	1.686.051	2.006.599	555.828	17.941	702.576	4.968.996
Molise	2000	410.867	907.789	66.814	70.232	63.897	1.519.599
	2001	329.754	1.036.139	65.140	69.041	54.466	1.554.540
	2002	348.739	391.036	29.878	776.011	83.758	1.629.422
Campania	2000	3.186.137	12.228.435	1.060.799	67.139	1.838.510	18.381.021
	2001	5.192.589	11.300.383	973.053	775	1.481.763	18.948.563
	2002	5.192.589	11.300.383	973.053	775	1.481.763	18.948.563
Puglia	2000	2.462.609	7.424.294	68.591	423.719	520.355	10.899.569
	2001	4.603.683	8.144.101	49.961	135.076	246.135	13.178.957
	2002	5.339.991	8.193.506	62.293	212.954	338.594	14.147.337
Basilicata	2000	410.570	955.513	19.068	364.075	100.838	1.850.064
	2001	828.617	1.129.962	13.108	304.239	130.300	2.406.227
	2002	979.473	1.061.058	10.200	452.001	245.092	2.747.824
Calabria	2000	2.309.733	1.074.553	89.512	0	136.794	3.610.591
	2001	1.885.590	2.575.218	92.779	5.165	0	4.558.751
	2002	3.029.153	689.247	116.012	960.072	233.662	5.028.146
TOTALE	2000	60.083.895	57.703.643	3.895.306	1.493.609	12.559.445	135.735.898
	2001	77.489.452	55.541.952	3.890.269	3.867.970	17.841.001	158.630.644
	2002	71.090.362	38.455.757	3.037.070	10.347.382	14.303.733	137.234.304

Fonte: dati inviati dalle Regioni a seguito di richieste istruttorie e riscontri sui rendiconti per il 2000 e per il 2001.
Per il 2002 i dati sono di preconsuntivo.

* la Campania non ha trasmesso i dati del 2002 pertanto i dati riportati sono quelli del 2001

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 29/REG

ENTRATE EFFETTIVE ANNI 2000 - 2002 RISCOSSIONI DI CASSA (in migliaia di euro)							
Regioni	ANNI	TITOLO I	TITOLO II	TITOLO III	TITOLO IV	TITOLO V	TOTALE
Piemonte	2000	5.657.084	1.167.111	130.312	7.455	346.295	7.308.256
	2001	6.231.505	1.601.998	298.642	4.869	966.476	9.103.490
	2002	5.779.267	1.509.228	55.221	5.701	1.781.227	9.130.644
Lombardia	2000	11.097.526	2.172.430	103.399	49.180	0	13.422.535
	2001	16.988.985	2.659.175	98.934	1.226.938	0	20.974.032
	2002	6.176.054	1.753.592	93.910	1.531.964	618.128	10.173.648
Veneto	2000	2.786.204	2.703.036	266.652	4.870	555.871	6.316.633
	2001	6.027.225	2.038.723	61.266	0	2.372.877	10.500.091
	2002	4.720.689	673.347	67.404	573.081	5.414.232	11.448.754
Liguria	2000	1.114.025	1.453.848	274.846	8	149.425	2.992.153
	2001	1.918.683	848.741	351.754	421	302.634	3.422.233
	2002	1.071.834	268.429	18.242	343.506	168.054	1.870.065
E. Romagna	2000	3.154.463	2.420.723	260.964	1.083	71.698	5.908.931
	2001	5.628.933	2.119.482	175.214	1.148	45.010	7.969.787
	2002	3.434.626	1.055.035	86.639	543.974	566.622	5.686.896
Toscana	2000	3.241.605	3.347.874	86.510	137.322	83.546	6.896.857
	2001	4.535.864	1.727.326	115.012	39.420	227.072	6.644.694
	2002	1.210.310	1.835.849	50.596	47.256	737.842	3.881.853
Marche	2000	1.295.237	1.228.602	12.850	40	175.370	2.712.100
	2001	1.968.881	828.930	26.679	23	20.474	2.844.987
	2002	1.184.475	293.327	31.504	242.737	337.296	2.089.339
Umbria	2000	555.977	878.099	414.121	1.060	72.512	1.921.770
	2001	1.063.752	668.371	7.786	311.648	174.742	2.226.299
	2002	677.428	240.047	8.743	196.123	94.216	1.216.557
Lazio	2000	3.703.558	3.083.206	38.917	26.316	511.930	7.363.927
	2001	4.470.953	5.192.085	67.462	13.847	188.854	9.933.202
	2002	3.929.848	2.465.635	407.424	422.734	516.457	7.742.098
Abruzzo	2000	587.768	1.181.021	190.593	3	130.841	2.090.226
	2001	1.254.712	736.370	430.497	339	142.089	2.564.008
	2002	709.295	542.177	40.089	225	551.571	1.843.358
Molise	2000	388.817	288.488	3.835	14.440	17.310	712.890
	2001	335.092	303.296	4.113	13.098	36.146	691.745
	2002	170.072	148.361	11.465	115.927	22.178	468.003
Campania *	2000	1.901.982	5.446.071	110.914	0	1.048.355	8.507.322
	2001	4.968.929	5.511.496	168.479	29	1.044.614	11.693.547
	2002	1.016.129	5.511.496	168.479	29	1.044.614	7.740.747
Puglia	2000	1.326.431	3.725.871	78.591	105.467	274.526	5.510.887
	2001	3.399.830	2.522.264	58.557	48.685	111.291	6.140.627
	2002	2.003.823	2.751.593	64.649	9.504	239.193	5.068.762
Basilicata	2000	381.881	393.088	7.232	62.449	85.143	929.794
	2001	559.192	804.765	7.611	223.241	12.042	1.606.852
	2002	514.551	345.616	11.212	34.763	60.116	966.258
Calabria **	2000	2.143.169	1.439.329	65.934	0	101.950	3.750.382
	2001	1.698.117	2.336.566	81.037	0	23.135	4.138.855
	2002	1.467.813	461.071	99.540	785.884	207.991	3.022.300
TOTALE	2000	39.335.728	30.928.800	2.045.671	409.693	3.624.773	76.344.664
	2001	61.050.655	29.899.588	1.953.042	1.883.707	5.667.457	100.454.449
	2002	25.910.900	18.126.422	1.061.075	3.736.353	6.378.882	55.213.631

Fonte: dati inviati dalle Regioni a seguito di richieste istruttorie e riscontrati sui rendiconti per il 2000 e per il 2001.

Per il 2002 i dati sono di preconsuntivo.

* I dati riportati sono quelli del 2001 comprese le entrate del titolo V, depurate tuttavia della competenza IRAP, IRPEF, IVA per omogeneità con le altre Regioni

** Il dato 2002 del titolo I è stimato

I risultati dell'anno 2002, correttamente rivisti, mostrano una flessione decisamente consistente nelle riscossioni del Titolo I che passa da 61.050 milioni di euro alla più modesta somma di circa 25.911 milioni di euro, con una diminuzione di flussi di cassa di 35.140 milioni di euro, pari al 57,6%. Va pure notato come sia altresì consistente la diminuzione di riscossioni sul titolo II dei bilanci regionali che in generale assorbe i trasferimenti da bilancio dello Stato. La flessione pari a 11.773 milioni di euro ulteriormente conferma la grave crisi di liquidità del comparto regionale registrata nel 2002 di cui si è dato conto anche nella prima parte di questa relazione.

8.3. La spesa per il personale regionale

L'analisi che segue, riferita alle Regioni a statuto ordinario, prende in esame la consistenza e la struttura del personale per poi scrutinare costo del lavoro e costo del personale, nonché, con riferimento alla dirigenza, la struttura retributiva negli ultimi anni con particolare disamina di alcuni rilevanti aspetti della contrattazione collettiva del quadriennio 1998-2001.

8.3.1. Consistenza e struttura del personale

Con riferimento alla consistenza del personale dipendente in servizio negli anni 1998-2001, va innanzitutto segnalato l'incremento numerico registrato nell'anno 1999 [+5.098 unità, pari a +11,0%] cui ha fatto seguito una flessione modesta nel 2000 [- 319 unità], ma assai più consistente nel 2001 [-6.395 unità].

La seguente tabella [TAB/A] mostra come sul dato complessivo abbia notevole incidenza il personale indicato genericamente in termini di "altro" e riferibile in modo particolare alla categoria dei "lavoratori socialmente utili", che in alcune Regioni del Centro-Sud [Campania e Puglia] risultava negli anni precedenti il 2001 particolarmente significativo. Viceversa proprio in Campania il personale c.d. "altro" è sostanzialmente azzerato nel 2001.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB. 30/REG

REGIONI A STATUTO ORDINARIO
CONSISTENZA E STRUTTURA DEL PERSONALE
ANNI 1998 - 2001

(dati numerici)

REGIONI	Dirigenti				Livelli				Altro				TOTALE			
	1998	1999	2000	2001	1998	1999	2000	2001	1998	1999	2000	2001	1998	1999	2000	2001
Piemonte	326	311	297	268	2.607	2.652	2.720	2.663	138	96	123	0	3.131	3.059	3.140	2.931
Lombardia	309	292	301	293	4.351	4.436	4.093	4.015	349	425	410	175	5.009	5.153	4.804	4.483
Veneto(*)	259	223	211	246	2.673	2.643	2.725	2.432	167	242	247	394	3.079	3.108	3.183	3.072
Liguria	120	122	121	108	963	997	997	1.008	138	177	96	0	1.221	1.296	1.214	1.116
E. Romagna	265	280	266	232	2.575	2.582	2.774	2.379	308	259	197	0	3.148	3.121	3.237	2.611
Totale Nord	1.259	1.228	1.196	1.147	13.229	13.310	13.309	12.497	1.100	1.199	1.073	569	15.588	15.737	15.578	14.213
Toscana	291	304	256	251	2.308	2.305	2.169	2.225	188	189	156	8	2.787	2.798	2.581	2.484
Umbria	207	193	179	160	1.539	1.475	1.508	1.497	64	45	192	7	1.810	1.713	1.879	1.664
Marche	108	117	104	107	1.737	1.785	1.854	1.941	2.027	144	192	10	3.872	2.046	2.150	2.058
Lazio	266	266	232	181	4.053	4.053	3.583	3.636	103	105	151	0	4.422	4.424	3.966	3.817
Totale Centro	872	880	771	699	9.637	9.618	9.114	9.299	2.382	483	691	25	12.891	10.981	10.576	10.023
Abruzzo	144	141	116	117	1.718	1.725	1.596	1.619	49	49	153	0	1.911	1.915	1.865	1.736
Molise	116	112	111	109	754	750	727	740	14	15	115	0	884	877	953	849
Campania	766	689	636	463	3.615	7.291	7.221	7.262	0	3.600	3.811	0	4.381	11.580	11.668	7.725
Puglia	473	449	390	393	3.939	3.875	3.779	3.707	178	314	592	382	4.590	4.638	4.761	4.482
Basilicata	139	131	101	96	1.209	1.203	1.186	1.166	0	1	2	9	1.448	1.335	1.289	1.271
Calabria	146	152	161	118	4.285	4.226	4.270	4.309	2	2	3	3	4.433	4.380	4.434	4.430
Totale Sud	1.784	1.674	1.515	1.296	15.520	19.070	18.779	18.803	243	3.981	4.676	394	17.517	24.725	24.970	20.493
TOTALE	3.935	3.784	3.483	3.142	38.386	41.998	41.203	40.599	3.725	5.063	6.440	988	46.826	51.443	51.134	44.729

FONTE: Dipartimento della RGS - IGOP

(*) dato stimato per il 2001 sulla base del numero di mensilità liquidate nell'anno

Con riferimento al personale dirigente e a quello dei livelli, la flessione numerica registrata nel 2001 è la risultante della diminuzione sia del personale dei livelli [- 603], sia del personale dirigenziale [- 341] . La flessione numerica a riguardo del personale dirigenziale è costante nel periodo considerato e va posta in relazione al diffuso processo di ristrutturazione organizzativa che ha interessato la generalità delle strutture burocratiche regionali.

La disaggregazione dei dati con riferimento alle singole Regioni mostra come politiche di riduzione del personale dirigenziale siano più incisive al Sud [- 14,5%] che non al Centro [- 9,3%] e al Nord [- 4,1%].

Fenomeno inverso si riscontra a proposito del personale dei livelli, sostanzialmente in flessione al Nord [-6,1%] e in lieve crescita al Centro [+ 2,0%], e al Sud [+0,1%] ove si segnala tuttavia il dato della Campania che, nell'anno 2001, occupa nei livelli ben 7.262 unità [7.221 nel 2000], assorbendo il 38,6% del personale dei livelli presente nel Sud, il 77,7% di quello presente nelle Regioni del Centro e il 57,8% di quello delle Regioni del Nord. Da dire inoltre che in Campania si registra nel triennio considerato l'aumento più consistente di personale dei livelli che passa dalle 3.615 unità del '98 alle 7.221 del 2000 e alle 7.262 del 2001 [+99,8%]. Va infine osservato come la Campania evidenzi, in tutte e tre le categorie di personale, una consistenza assai più elevata rispetto alle altre Regioni del Sud, del Nord e del Centro.

8.3.2. Costo del personale e costo del lavoro

Le seguenti tabelle [TAB 31/REG e TAB 32/REG] riportano i dati di comparto riferiti rispettivamente al costo del personale e al costo del lavoro²⁴.

²⁴ Il "costo del personale" comprende: la spesa per retribuzione lorda + contributi a carico dell'amministrazione + spese per indennità di missione e trasferimenti + altre spese + somme rimborsate alle amministrazioni per il proprio personale comandato - rimborsi ricevuti allo stesso titolo.

Il "costo del lavoro" comprende il costo del personale + spese per gestione mense e assegni di vitto + spese per erogazione di buoni pasto + spese di vestiario per i dipendenti + spese per il benessere del personale + spese per equo indennizzo + spese di formazione + spese di gestione dei concorsi + incarichi ai dipendenti e non dipendenti previsti da leggi + spese varie.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB. 31/REG

COSTO DEL PERSONALE
ANNI 1996 - 2001

REGIONI	(in milioni di lire)										
	1996	1997	97/96 %	1998	98/97 %	1999	99/98 %	2000	00/99 %	2001	01/00 %
Piemonte	183.379	193.504	5,52	213.297	10,23	214.818	0,71	244.464	13,80	257.085	5,16
Lombardia	289.274	316.894	9,55	320.333	1,09	331.550	3,50	342.884	3,42	361.781	5,51
Veneto	171.692	176.585	2,85	200.524	13,56	196.524	-1,99	217.357	10,60	254.745	17,20
Liguria	61.523	68.270	10,97	70.829	3,75	73.694	4,04	78.056	5,92	85.578	9,64
E. Romagna	195.742	208.912	6,73	204.144	-2,28	198.384	-2,82	227.358	14,61	243.062	6,91
Totale Nord	901.610	964.165	6,94	1.009.127	4,66	1.014.970	0,58	1.110.119	9,37	1.202.251	8,30
Toscana	151.378	171.099	13,03	172.021	0,54	181.916	5,75	193.388	6,31	201.416	4,15
Umbria	108.357	118.107	9,00	118.115	0,01	125.326	6,11	129.766	3,54	138.167	6,47
Marche	121.313	116.387	-4,06	326.243	180,31	120.461	-63,08	139.648	15,93	154.980	10,98
Lazio	288.567	280.172	-2,91	115.679	-58,71	326.243	182,02	308.620	-5,40	373.106	20,89
Totale Centro	669.615	685.765	2,41	732.058	6,75	753.946	2,99	771.422	2,32	867.668	12,48
Abruzzo	113.913	121.629	6,77	100.349	-17,50	111.020	10,63	124.990	12,58	127.295	1,84
Molise	51.595	57.822	12,07	57.657	-0,29	64.920	12,60	60.894	-6,20	66.109	8,56
Campania	465.615	528.993	13,61	551.380	4,23	539.336	-2,18	694.240	28,72	997.983	43,75
Puglia	245.628	281.105	14,44	293.603	4,45	281.148	-4,24	306.601	9,05	335.335	9,37
Basilicata	75.784	83.454	10,12	85.059	1,92	89.188	4,85	102.062	14,43	98.351	-3,64
Calabria	247.278	238.042	-3,74	245.185	3,00	268.996	9,71	311.356	15,75	312.248	0,29
Totale Sud	1.199.813	1.311.045	9,27	1.333.233	1,69	1.354.608	1,60	1.600.143	18,13	1.937.321	21,07
TOTALE	2.771.038	2.960.975	6,85	3.074.418	3,83	3.123.524	1,60	3.481.684	11,47	4.007.241	15,09

FONTE: Dipartimento della RGS - IGOP

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

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 32/REG

COSTO DEL LAVORO
ANNI 1998 -2001

(in milioni di lire)

REGIONI	1998	1999	99/98 %	2000	00/99 %	2001	01/00 %
Piemonte	224.621	224.747	0,06	255.201	13,55	267.350	4,76
Lombardia	344.342	354.410	2,92	365.989	3,27	384.329	5,01
Veneto	205.021	201.232	-1,85	222.773	10,70	262.009	17,61
Liguria	72.627	76.019	4,67	80.956	6,49	88.878	9,79
E. Romagna	212.264	207.578	-2,21	238.048	14,68	256.427	7,72
Totale Nord	1.058.875	1.063.986	0,48	1.162.967	9,30	1.258.994	8,26
Toscana	174.816	185.544	6,14	197.810	6,61	204.864	3,57
Umbria	119.337	127.681	6,99	131.507	3,00	141.020	7,23
Marche	333.065	124.361	-62,66	143.512	15,40	157.680	9,87
Lazio	119.422	303.065	153,78	314.787	3,87	379.343	20,51
Totale Centro	746.640	740.651	-0,80	787.616	6,34	882.907	12,10
Abruzzo	102.462	113.349	10,63	126.655	11,74	130.550	3,08
Molise	58.063	65.424	12,68	61.461	-6,06	66.406	8,05
Campania	578.891	566.555	-2,13	720.449	27,16	1.024.433	42,19
Puglia	297.776	281.815	-5,36	330.124	17,14	339.669	2,89
Basilicata	86.618	90.584	4,58	103.290	14,03	99.443	-3,72
Calabria	254.993	279.583	9,64	318.027	13,75	323.124	1,60
Totale Sud	1.378.803	1.397.310	1,34	1.660.006	18,80	1.983.627	19,50
TOTALE	3.184.318	3.201.947	0,55	3.610.589	13,76	4.125.528	14,26

FONTE: Dipartimento della RGIS - IGOP

Si riscontra la crescita nel periodo in questione sia del costo del personale sia del costo del lavoro. Entrambi, nell'anno 2001, registrano notevole crescita del tasso di evoluzione, il più elevato del periodo e pari al +15,1% per il costo del personale e a +14,3% per il costo del lavoro.

Tali risultati, in parte conseguenti ai recenti rinnovi contrattuali, destano non poca preoccupazione, specie con riguardo agli obiettivi posti con il patto di stabilità interno, ove non poca influenza, ai fini del suo rispetto, esercita il contenimento della spesa corrente e perciò anche quella riferibile al personale dipendente. Il dato è tanto più significativo a fronte della consistente riduzione numerica di personale [v. parag. precedente].

La disaggregazione dei dati consente tuttavia di rilevare la variabilità dei fenomeni riferibili alle differenti aree territoriali.

Nel confronto Nord/Sud/Centro emerge, nel 2001, il comportamento più virtuoso delle Regioni centrali che espongono, nel complesso della area geografica, più modesta crescita sia del costo del personale, sia del costo del lavoro [+12,5% e +12,1%]; in questa area, risultati migliori sono quelli della Toscana [+4,2% e +3,6%] e dell'Umbria [6,5% e 7,2%]. Nel Nord, i risultati migliori sono del Piemonte [+5,1% e 4,8%] e della Lombardia [+5,5% e +5,0%]. Risultati peggiori si rinvergono al Sud [+21,1% e +19,5%] ove si segnala in particolare il caso della Campania con una crescita del costo del personale e del lavoro rispettivamente pari a +43,8% e +42,2%.

8.3.3. Le politiche retributive della dirigenza regionale

Il trattamento economico dei dirigenti è regolato dall'art. 24, comma 1 del d.lgs. 165 del 2001 e segue la regola generale del successivo art. 45, il contenuto dei quali ricalca le disposizioni previgenti [art. 24 e art.49 del d.lgs. 29 del 1993], sulla cui base il trattamento fondamentale e quello accessorio sono determinati dai contratti collettivi sia per la parte correlata alle funzioni e alle responsabilità [retribuzione di posizione] sia in rapporto ai risultati [retribuzione di risultato].

Da ricordare a riguardo che la retribuzione di posizione, nel vigente CCNL Regioni-Autonomie locali per il quadriennio 1998-2001, oscilla da un minimo di 17 milioni a un massimo di 82 milioni, importi sostanzialmente corrispondenti a quelli del

recente CCNL dei dirigenti di seconda fascia Area 1 - Ministeri, mentre assai inferiori risultano i livelli retributivi di base.

Elementi di valutazione, in ordine alle politiche retributive adottate dalle amministrazioni regionali, possono trarsi sulla base della misura percentuale assorbita dalla retribuzione di posizione e di risultato, rispetto alla spesa totale per retribuzione lorda.

La seguente tabella riporta disaggregati per ciascuna Regione la composizione strutturale delle retribuzioni del personale dirigenziale, ove particolare rilievo assume il peso percentuale riferibile alle varie voci di trattamento economico.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**STRUTTURA RETRIBUTIVA DELLA DIRIGENZA REGIONALE (RSO)
ANNI 1998 - 2001**

(in milioni di lire)

REGIONI	1998				1999				2000				2001							
	Retribuzione lorda (a)	Retribuzione posizione (b)	Retribuzione risultato (c)	(c)/(a) %	Retribuzione lorda (a)	Retribuzione posizione (b)	Retribuzione risultato (c)	(c)/(a) %	Retribuzione lorda (a)	Retribuzione posizione (b)	Retribuzione risultato (c)	(c)/(a) %	Retribuzione lorda (a)	Retribuzione posizione (b)	Retribuzione risultato (c)	(c)/(a) %				
Piemonte	34.401	0	0,00	49,2	1,43	22.848	10.584	46,32	1.030	4,51	23.571	15.009	63,68	4.114	17,45	36.100	12.591	34,87	2.601	7,20
Lombardia	31.364	0	0,00	0	0,00	20.414	11.650	57,07	0	0,00	23.854	11.241	47,12	3.048	12,78	40.071	13.039	32,69	4.086	10,26
Veneto	24.157	0	0,00	1.019	4,22	18.729	5.001	26,70	305	1,64	18.422	6.843	36,07	3.077	16,70	33.082	7.915	23,92	2.224	6,72
Liguria	11.281	0	0,00	645	5,72	8.684	3.596	41,42	15	0,17	8.801	3.609	41,69	858	9,75	14.386	3.693	25,67	1.217	8,46
F. Romagna	24.409	0	0,00	2.205	9,01	17.185	7.916	46,06	2.331	13,68	20.260	9.047	44,65	2.598	12,82	30.466	8.903	29,22	2.955	9,70
Totale Nord	125.671	0	0,00	4.301	3,47	97.857	38.747	44,10	3.701	4,21	94.908	45.611	48,06	13.695	14,43	154.110	46.199	29,98	33.083	8,49
Toscana	25.467	0	0,00	628	2,47	19.126	8.381	43,37	1.158	5,99	19.505	10.059	51,57	3.160	16,20	30.594	10.019	32,75	1.957	6,40
Umbria	18.454	0	0,00	323	1,75	18.884	0	0,00	0	0,00	12.120	5.925	48,89	867	7,15	18.317	5.218	28,49	1.610	8,82
Marche	10.978	0	0,00	0	0,00	11.586	0	0,00	662	5,72	7.270	5.068	69,71	3	0,04	14.214	6.368	44,80	761	5,36
Lazio	28.657	0	0,00	0	0,00	28.657	0	0,00	0	0,00	33.497	0	0,00	0	0,00	38.657	10.878	28,14	5.981	15,47
Totale Centro	83.556	0	0,00	951	1,14	78.447	8.381	10,68	1.870	2,22	72.392	21.052	29,08	4.030	5,57	101.782	32.482	31,91	10.315	10,13
Abruzzo	13.201	0	0,00	0	0,00	13.454	0	0,00	0	0,00	8.154	5.290	64,88	0	0,00	13.478	6.031	44,75	0	0,00
Molise	10.571	0	0,00	489	4,63	11.486	4.209	36,64	0	0,00	11.517	0	0,00	0	0,00	12.567	4.422	35,19	876	6,97
Campania	88.435	0	0,00	0	0,00	71.895	0	0,00	0	0,00	104.472	0	0,00	4	0,00	78.428	30.774	39,24	320	0,41
Puglia	47.711	0	0,00	0	0,00	35.206	6.128	17,41	0	0,00	28.171	5.739	20,37	5.449	19,34	40.996	10.955	26,72	0	0,00
Basilicata	13.041	0	0,00	0	0,00	11.164	3.422	30,65	92	0,82	14.483	4.605	31,80	0	0,00	14.201	5.034	35,45	0	0,00
Calabria	16.796	0	0,00	0	0,00	20.331	0	0,00	0	0,00	37.798	18.342	48,53	0	0,00	18.881	10.453	55,36	0	0,00
Totale Sud	189.817	0	0,00	489	0,26	163.530	13.759	8,41	91	0,06	204.625	33.976	16,60	5.453	2,66	178.552	67.669	37,90	1.196	0,67
TOTALE	399.844	0	0,00	5.893	1,45	329.834	60.387	18,40	5.613	1,70	311.845	108.638	37,06	23.178	6,21	414.443	146.350	35,69	24.594	5,96

Fonte: Dipartimento della RGS - IGOP

I suesposti dati mostrano come, nella composizione strutturale della retribuzione, quella di posizione assuma, nel periodo considerato, margini percentualmente maggiori a scapito della quota tabellare base, mentre pressoché costante si mantiene la retribuzione di risultato.

In termini di comparto, la crescita complessiva del livello retributivo dei dirigenti risulta trainata specialmente dalla retribuzione di posizione e in misura inferiore da quella di risultato.

A tale proposito è tuttavia da precisare che la crescita della retribuzione di posizione - riscontrabile a partire dal 1999 e pari, nel 2001, a circa un terzo della retribuzione lorda dei dirigenti - si spiega in larga misura con l'inserimento di tale trattamento nell'ambito della retribuzione accessoria, del resto in coerenza con quanto stabilito dal CCNL 1998-2001 relativo alla revisione del sistema di classificazione del personale del comparto "Regioni-Autonomie locali" e a quanto previsto dall'art 10 in tema di retribuzione di posizione e retribuzione di risultato.

Il dato disaggregato mostra peraltro come le Regioni del Nord e del Centro ricorrano con maggiore frequenza ad istituti contrattuali connotati nel senso di una maggiore responsabilizzazione dei dirigenti. In questo senso, indicativi - più di quelli relativi alla retribuzione di posizione - sono i dati della retribuzione di risultato che registrano un buon margine nel Lazio [15,5%], in Piemonte [7,3%], Lombardia [10,2%], Emilia Romagna [9,7%], Liguria [8,5%], Umbria [8,8%]. Le Regioni del Sud, invece, hanno privilegiato a tutto l'anno 2001 posizioni retributive ancorate al tabellare e alla retribuzione di posizione, con poco o niente ricorso a quella di risultato.

Resta in ogni caso assai elevata la distanza dell'ammontare di risorse destinate alla retribuzione di risultato rispetto a quelle della retribuzione lorda [5,7%] e a quella assegnata alla retribuzione di posizione [16,8%].

Tale circostanza è specialmente ricollegabile alla difficile penetrazione in ambito pubblico della "cultura della valutazione", la cui piena operatività presuppone passaggi chiave nella strumentazione organizzativa delle attività. In primo luogo, una disciplina dei bilanci funzionale alla misurazione dei costi delle politiche pubbliche e degli obiettivi perseguiti. Inoltre, la loro trasposizione in indirizzi per la gestione, da coniugare con l'assegnazione delle risorse [*budget*]. Infine, la verifica dei risultati

tramite l'istituzione di una rete dei controlli capace di raccordare gli esiti delle gestioni con l'operato dei dirigenti e il puntuale assolvimento degli obblighi assunti con l'assunzione dell'incarico.

8.4. La spesa per il servizio del debito

Nella seguente tabella [34/REG] vengono riportati i dati della spesa riconducibile alla gestione dei mutui, quale risulta dai bilanci e dai rendiconti regionali del periodo 1997-2001, 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.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB.34/REG

ONERI AL SERVIZIO DEI MUTUI (Interessi e quote capitale)

ANNI 1997 - 2001

(in milioni di lire)

REGIONI	1997			1998			1999			2000			2001		
	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	MUTUI a carico della REGIONE (*)	200.510	198.392	198.392	284.014	270.788	270.616	228.103	151.376	151.376	170.534	150.759	188.874	168.877	168.877
	MUTUI a carico dello STATO (**)	88.602	88.602	88.602	93.823	87.494	87.494	181.394	88.401	88.401	175.703	161.031	232.911	219.907	219.907
	TOTALE ONERI MUTUI	289.112	286.994	286.994	377.837	358.282	358.110	409.497	239.777	239.777	346.237	311.790	421.785	388.784	388.784
LOMBARDIA	MUTUI a carico della REGIONE (*)	70.916	18.705	18.705	118.461	53.943	53.943	145.646	91.797	54.647	140.962	139.366	175.497	148.590	148.590
	MUTUI a carico dello STATO (**)	285.000	268.905	268.905	290.000	266.885	266.885	273.000	264.851	161.640	439.171	406.611	440.482	424.080	424.080
	TOTALE ONERI MUTUI	355.916	287.610	287.610	408.461	320.828	320.828	418.646	356.648	216.287	580.133	545.977	615.979	572.670	572.670
VENETO	MUTUI a carico della REGIONE (*)	127.717	113.526	113.526	160.427	143.869	143.834	179.911	140.596	140.595	256.296	212.943	257.561	212.738	211.205
	MUTUI a carico dello STATO (**)	183.546	182.800	182.800	183.600	183.420	183.420	183.546	183.461	91.772	196.708	93.647	196.708	3.882	93.647
	TOTALE ONERI MUTUI	311.263	296.326	296.326	344.027	327.289	327.254	363.457	324.057	232.367	453.004	216.825	454.269	216.620	304.852
LIGURIA	MUTUI a carico della REGIONE (*)	77.850	57.420	57.420	52.776	49.126	49.126	132.771	62.712	62.712	145.609	139.944	83.928	75.780	75.780
	MUTUI a carico dello STATO (**)	61.639	61.639	59.058	73.938	65.131	65.131	65.302	53.481	53.481	109.320	85.591	158.977	131.932	131.932
	TOTALE ONERI MUTUI	139.489	119.059	116.478	126.714	114.257	114.257	198.073	116.193	116.193	254.929	225.535	242.905	207.711	207.711
E. ROMAGNA	MUTUI a carico della REGIONE (*)	249.755	154.040	154.040	328.530	208.630	208.630	293.187	207.056	207.056	322.094	229.310	305.302	157.563	157.563
	MUTUI a carico dello STATO (**)	231.025	224.426	224.426	260.111	231.334	231.334	276.780	257.953	141.985	283.136	276.780	290.586	277.334	288.233
	TOTALE ONERI MUTUI	480.780	378.466	378.466	588.641	439.964	439.964	569.967	465.009	349.041	605.230	506.090	595.888	434.897	445.796

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 finanziamento

segue ==>

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

segue TAB 34/REG

REGIONI	1997			1998			1999			2000			2001		
	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 (*)	232.352	207.178	207.178	273.383	184.708	184.708	200.982	176.990	234.880	219.665	218.249	259.617	190.146	190.841
	MUTUI a carico dello STATO (**)	174.719	147.023	147.023	154.250	145.408	145.408	182.689	150.251	198.488	56.664	56.664	64.195	54.477	54.477
	TOTALE ONERI MUTUI	427.071	354.201	354.201	427.633	330.116	330.116	383.671	327.241	433.368	276.329	274.913	323.812	244.623	245.318
UMBRIA	MUTUI a carico della REGIONE (*)	63.384	61.704	45.249	45.000	42.048	42.048	88.522	44.881	58.584	53.016	52.938	287.614	285.297	285.375
	MUTUI a carico dello STATO (**)	40.386	40.386	40.387	40.006	39.936	39.936	90.902	90.902	139.412	131.135	131.135	202.100	192.303	192.303
	TOTALE ONERI MUTUI	103.770	102.090	85.636	85.006	81.984	81.984	179.424	135.783	197.996	184.151	184.073	489.714	477.601	477.679
MARCHE	MUTUI a carico della REGIONE (*)	50.429	28.019	27.989	73.296	55.229	55.166	100.873	97.581	124.790	125.982	125.982	147.733	140.586	140.586
	MUTUI a carico dello STATO (**)	67.822	67.822	67.560	65.240	65.110	98.735	80.285	80.416	131.262	71.154	49.441	72.439	58.058	58.058
	TOTALE ONERI MUTUI	118.251	95.841	95.549	138.536	120.469	120.276	199.608	177.866	256.052	197.136	175.423	220.172	198.644	198.644
LAZIO	MUTUI a carico della REGIONE (*)	398.687	215.058	214.412	467.346	245.352	245.150	509.418	236.157	533.881	284.148	283.700	587.909	323.865	325.101
	MUTUI a carico dello STATO (**)	569.700	262.021	262.021	257.500	254.637	254.637	330.272	253.549	389.591	338.389	335.603	381.753	378.868	381.654
	TOTALE ONERI MUTUI	968.387	477.079	476.433	724.846	499.989	499.787	839.690	489.706	923.472	622.537	619.303	969.662	702.733	706.755
ABRUZZO	MUTUI a carico della REGIONE (*)	110.718	47.480	47.462	93.500	22.797	22.783	74.400	22.918	63.649	53.326	51.853	288.805	239.072	237.604
	MUTUI a carico dello STATO (**)	126.487	126.487	126.487	39.000	30.835	30.803	39.000	29.455	35.000	0	0	0	0	0
	TOTALE ONERI MUTUI	237.205	173.967	173.949	132.500	53.632	53.586	113.400	52.373	98.649	53.326	51.853	288.805	239.072	237.604

segue ==>

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

segue TAB. 34/REG

REGIONI	1997			1998			1999			2000			2001			
	Start. fine	Impogni	Pag. cassa	Start. fine	Impogni	Pag. cassa	Start. fine	Impogni	Pag. cassa	Start. fine	Impogni	Pag. cassa	Start. fine	Impogni	Pag. cassa	
MOLISE	MUTUI a carico della REGIONE (*)	21.388	21.388	23.536	23.536	24.486	24.942	24.486	24.486	17.212	17.212	17.212	23.765	23.373	23.373	
	MUTUI a carico dello STATO (**)	6.834	6.834	6.834	6.834	6.834	6.834	6.834	6.834	11.757	11.757	11.757	22.765	22.765	22.765	
	TOTALE ONERI MUTUI	28.222	28.222	30.370	30.370	31.776	31.320	31.776	31.320	28.969	28.969	28.969	46.530	46.138	46.138	
	MUTUI a carico della REGIONE (*)	77.779	76.290	76.290	128.800	67.496	67.496	127.607	94.139	94.139	130.607	121.092	121.092	201.517	198.721	198.721
CAMPANIA (1)	MUTUI a carico della REGIONE (*)	194.346	194.346	212.915	212.915	212.915	224.521	212.467	212.467	248.253	213.184	213.184	249.200	210.435	209.835	
	MUTUI a carico dello STATO (**)	272.125	270.636	270.636	341.715	280.411	280.411	352.128	306.606	306.606	378.860	334.276	450.717	409.156	408.556	
	TOTALE ONERI MUTUI	355.418	355.518	405.564	595.539	372.458	372.458	498.786	483.383	483.383	597.951	522.645	506.853	540.142	526.499	526.499
	MUTUI a carico della REGIONE (*)	0	0	0	163.000	158.467	158.467	157.000	154.541	154.541	217.734	145.786	201.162	191.530	172.377	172.377
PUGLIA	MUTUI a carico della REGIONE (*)	355.418	355.518	405.564	595.539	372.458	372.458	498.786	483.383	483.383	597.951	522.645	506.853	540.142	526.499	526.499
	MUTUI a carico dello STATO (**)	0	0	0	163.000	158.467	158.467	157.000	154.541	154.541	217.734	145.786	201.162	191.530	172.377	172.377
	TOTALE ONERI MUTUI	355.418	355.518	405.564	758.539	530.925	531.092	655.786	637.924	637.924	815.685	668.431	708.015	731.672	698.876	698.876
	MUTUI a carico della REGIONE (*)	30.800	29.530	29.530	29.300	28.572	14.467	28.352	28.553	42.657	21.788	21.454	21.454	27.277	25.579	25.579
BASILICATA	MUTUI a carico della REGIONE (*)	17.201	12.119	12.119	15.961	13.673	7.121	16.520	13.123	19.675	60.865	60.247	58.207	34.552	34.552	
	MUTUI a carico dello STATO (**)	48.001	41.649	41.649	45.261	42.245	21.588	44.872	41.676	62.332	81.701	81.701	85.484	60.131	60.131	
	TOTALE ONERI MUTUI	65.202	53.768	53.768	61.222	55.918	29.709	61.392	54.800	81.987	142.566	142.408	143.691	94.683	94.710	
	MUTUI a carico della REGIONE (*)	61.311	60.369	60.369	144.485	144.485	144.485	48.412	45.906	45.074	74.077	66.005	66.134	95.236	87.348	87.348
CALABRIA	MUTUI a carico della REGIONE (*)	126.487	126.487	126.487	122.238	113.765	113.765	123.668	107.748	107.485	125.068	113.915	131.549	124.167	124.167	
	MUTUI a carico dello STATO (**)	187.798	186.856	186.856	266.723	258.250	258.250	172.080	153.654	152.559	199.145	179.920	226.785	211.267	211.515	
	TOTALE ONERI MUTUI	314.285	313.342	313.342	388.961	372.015	372.015	295.748	261.402	260.044	324.213	293.835	358.334	345.434	345.682	
	MUTUI a carico della REGIONE (*)	2.149.074	1.644.617	1.677.514	2.818.797	1.973.077	1.898.613	2.881.912	1.908.531	1.886.868	2.892.914	2.356.867	2.336.830	3.470.777	2.803.786	2.803.042
TOTALE ITALIA	MUTUI a carico della REGIONE (*)	2.173.794	1.809.897	1.807.055	1.978.416	1.875.974	1.869.260	2.250.263	1.947.502	1.642.854	2.761.468	2.076.126	2.300.101	2.693.402	2.305.436	2.407.986
	MUTUI a carico dello STATO (**)	4.322.808	3.454.514	3.484.569	4.797.213	3.789.011	3.767.873	4.032.075	3.855.833	3.529.722	5.654.382	4.432.993	4.636.131	6.164.178	5.108.922	5.211.029
	TOTALE ONERI MUTUI	6.496.602	5.264.411	5.291.624	6.775.629	5.664.985	5.637.133	6.282.338	5.803.335	5.172.576	8.415.850	6.509.119	6.936.232	8.857.580	7.414.358	7.619.015
	MUTUI a carico della REGIONE (*)	2.149.074	1.644.617	1.677.514	2.818.797	1.973.077	1.898.613	2.881.912	1.908.531	1.886.868	2.892.914	2.356.867	2.336.830	3.470.777	2.803.786	2.803.042

FONTE: rendiconti generali

(*) 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 già può essere rilevata con riferimento al totale degli impegni, i quali passano dai 3.455 miliardi del 1997 ai 5.108 miliardi del 2001 [+ 47,8%]. Anche in termini di pagamenti di cassa si registra sostanzialmente la stessa tendenza espansiva [3.488 miliardi nel 1997 contro i 5.211 del 2001], 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 1997 in costante crescita sia per gli impegni che per i pagamenti di cassa, salva una modesta flessione nel '99. Costante sviluppo segna anche la spesa a carico delle Regioni che, in termini sia di impegni che di pagamenti, si attesta nel 2001 su livelli assai superiori rispetto a quelli del 1997.

Mutano tuttavia nel 2001 le percentuali di ripartizione del costo complessivo del debito tra Stato e Regione.

E così, mentre nel 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 2001 le Regioni partecipano in termini di pagamenti per il 53,7% al sostenimento del costo complessivo del debito mentre nel 1997 vi partecipavano solo per il 48%.

Il confronto tra le varie Regioni consente anzitutto di individuare nella Lombardia la maggiore crescita del costo del debito fra il 1998 e il 2001 [+99,3%] mentre sono poi Lazio e Campania a seguire [+ 48,3% e 51,4%]. Elevato il costo del debito in Umbria ma va inquadrato nella particolare procedura di contribuzione da parte dell'erario al finanziamento pro-terremoto [v. Parte I^a parag. 2]

Nelle situazioni di Veneto, Toscana, Umbria Abruzzo, Puglia, si rinvengono inoltre le più alte percentuali di partecipazione della Regione al sostegno del costo totale iscritto nel proprio bilancio. All'estremo opposto si collocano invece la Lombardia, Liguria e Calabria con oneri a proprio carico inferiori rispetto a quelli statali.

8.5. La copertura dei residui perenti

In conformità alle disposizioni della legge 335 del 1976, come 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 1996-2001 delle Regioni a statuto ordinario e se ne evidenzia il confronto con la copertura garantita dalle definitive autorizzazioni di spesa stanziata nei pertinenti capitoli dei bilanci dell'anno successivo.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 35/REG

CONSISTENZA TOTALE DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI E GRADO DI COPERTURA									
ANNI 1996 - 2001									
(in milioni di lire)									
PIEMONTE					LOMBARDIA				
ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI	ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
1996	426.868	1997	30.899	7,24	1996	1.813.835	1997	511.413	28,20
1997	279.097	1998	51.150	18,33	1997	2.156.731	1998	716.100	33,20
1998	384.237	1999	28.220	7,34	1998	2.792.900	1999	1.227.200	43,94
1999	513.968	2000	62.000	12,06	1999	3.026.765	2000	1.939.100	64,07
2000	656.169	2001	42.986	6,55	2000	2.731.738	2001	1.791.238	65,57
2001	225.486	2002	45.425	20,15	2001	2.136.306	2002	1.514.183	70,88
VENETO					LIGURIA				
ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI	ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
1996	1.621.000	1997	450.000	27,76	1996	524.290	1997	240.000	45,78
1997	1.754.176	1998	450.000	25,65	1997	823.524	1998	520.000	63,14
1998	1.986.641	1999	450.000	22,65	1998	1.006.858	1999	700.000	69,52
1999	1.783.000	2000	500.000	28,04	1999	825.379	2000	750.000	90,87
2000	1.736.992	2001	498.000	28,67	2000	950.975	2001	600.000	63,09
2001	1.930.599	2002	552.306	28,61	2001	933.640	2002	600.244	64,29
EMILIA ROMAGNA					TOSCANA				
ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI	ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
1996	502.783	1997	363.088	72,22	1996	375.703	1997	375.703	100,00
1997	772.646	1998	588.890	76,22	1997	368.091	1998	368.091	100,00
1998	526.365	1999	394.848	75,01	1998	921.917	1999	921.917	100,00
1999	616.718	2000	435.063	70,54	1999	364.037	2000	364.037	100,00
2000	921.259	2001	730.458	79,29	2000	662.653	2001	662.653	100,00
2001	1.894.532	2002	1.600.452	84,48	2001	455.373	2002	455.373	100,00
UMBRIA					MARCHE				
ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI	ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
1996	12.721	1997	2.544	20,00	1996	315.888	1997	268.888	85,12
1997	13.837	1998	3.158	22,82	1997	384.648	1998	261.879	68,08
1998	16.966	1999	2.340	13,79	1998	287.122	1999	186.881	65,09
1999	18.478	2000	2.132	11,54	1999	429.556	2000	312.443	72,74
2000	16.386	2001	2.938	17,93	2000	375.161	2001	137.219	36,58
2001	19.866	2002	3.972	19,99	2001	427.877	2002	158.774	37,11

segue ==>

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

segue TAB 35/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
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	133.548	8,96	1999	2.054.747	2000	2.021.503	98,38
2000	1.085.656	2001	112.491	10,36	2000	1.955.750	2001	1.955.750	100,00
2001	540.196	2002	88.724	16,42	(*)2001	1.871.892	2002	2.404.735	128,47
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
1996	440.532	1997	439.506	99,77	1996	2.786.355	1997	600.000	21,53
1997	446.922	1998	446.668	99,94	1997	2.304.401	1998	400.000	17,36
1998	445.325	1999	445.220	99,98	1998	3.008.511	1999	400.000	13,30
1999	445.291	2000	445.291	100,00	1999	4.529.531	2000	800.000	17,66
2000	437.179	2001	435.904	99,71	2000	4.752.121	2001	1.000.000	21,04
2001	607.872	2002	607.869	100,00	2001	4.551.221	2002	654.902	14,39
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
1996	552.000	1997	39.706	7,19	1996	694.554	1997	377.367	54,33
1997	312.000	1998	9.387	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
2000	230.531	2001	11.800	5,12	2000	556.770	2001	270.000	48,49
2001	599.611	2002	394.017	65,71	2001	357.813	2002	176.372	49,29
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
1996	1.725.862	1997	1.725.362	100,00	1996	14.512.032	1997	6.503.344	44,81
1997	1.493.905	1998	1.493.905	100,00	1997	15.146.125	1998	7.291.377	48,14
1998	1.472.096	1999	1.472.096	100,00	1998	17.354.408	1999	8.338.692	48,05
1999	1.541.900	2000	1.541.900	100,00	1999	18.506.168	2000	9.656.075	52,18
2000	1.587.000	2001	1.587.000	100,00	2000	18.656.340	2001	9.838.437	52,74
2001	1.358.917	2002	1.358.917	100,00	2001	17.911.201	2002	10.616.265	59,27

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 vincolate, per l'impossibilità di distinguerli, anche dell'economie vincolate

(**) Per la Campania in mancanza di dati per il '98 e per il '99 e '00 sono riportati i dati '97 per esigenze di totali complessivi

I residui perenti delle Regioni a statuto ordinario ammontano complessivamente al termine dell'esercizio 2001 a 17.911 miliardi e appaiono in flessione rispetto alla consistenza finale del 2000 [-3,3%].

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 2001, a 11.159 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 2001, ammontano a 10.616 miliardi cui corrisponde un grado ancora insufficiente di copertura.

La percentuale di copertura nell'ultimo anno considerato è la più elevata del periodo osservato; si attesta infatti al 59,27% a fronte della più modesta percentuale di copertura del 1997 pari al 44,8%. 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%], ma pure da Emilia Romagna [84,5%] Lombardia [70,9%], Liguria [64,3%] mentre, al contrario, si rivelano inadeguate le appostazioni in bilancio relative in special modo al Piemonte [20,2%], Umbria [19,9%], Lazio [16,4%].

9. L'avanzo di amministrazione dell'esercizio 2001 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 1997-2001 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 che, al pari delle altre Regioni, la Campania è stata in grado di adempiere alla trasmissione del rendiconto dell'anno 2001 come richiesto da questa Corte, superando finalmente le difficoltà che sin qui si erano frapposte a questo

indispensabile adempimento e che avevano costretto negli anni passati a far riferimento, per questa Regione, a dati di esercizi precedenti opportunamente stimati.

Precisazione preliminare è sul modo di ricomposizione delle risultanze contabili ai fini della definizione delle situazioni di amministrazione. Il riferimento è per il diverso regime di tesoreria in vigore dal marzo 2001, che prevede il versamento delle liquidità delle Regioni non più presso le contabilità di tesoreria generale ma presso le tesoreria provinciali. Possibili effetti sono registrabili nei bilanci regionali per l'eliminazione della posta contabile in contabilità speciale relativa alla movimentazione dei flussi in tesoreria generale e computo dell'avanzo di amministrazione con riferimento, oltre che ai depositi presso il proprio tesoriere, anche alle giacenze presso la tesoreria provinciale.

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 dai rendiconti 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 rinvenuti dalla legislazione nazionale [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 rinvenuti 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 1997-2001 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.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 36/REG

SITUAZIONE DI AMMINISTRAZIONE - ECONOMIE VINCOLATE - RESIDUI PERENTI						
1997 - 2001						
(in miliardi di lire)						
REGIONI		1997	1998	1999	2000	2001
PIEMONTE	Risult. amministrazione	1.529	1.231	1.659	1.046	1.449
	Economie vincolate	1.790	1.942	0	0	2.049
	Res. perenti complessivi	279	384	514	656	225
LOMBARDIA	Risult. amministrazione	4.712	4.319	4.965	5.339	5.439
	Economie vincolate	5.224	4.963	5.919	6.517	6.518
	Res. perenti complessivi	2.157	2.793	3.027	2.732	2.136
VENETO	Risult. amministrazione	2.262	2.297	2.479	2.515	3.335
	Economie vincolate	1.705	1.628	1.832	2.150	3.008
	Res. perenti complessivi	1.754	1.987	1.783	1.737	1.931
LIGURIA	Risult. amministrazione	694	791	576	822	1.346
	Economie vincolate	165	101	125	274	758
	Res. perenti complessivi	824	1.007	825	951	934
EMILIA ROMAGNA	Risult. amministrazione	1.258	1.483	1.772	2.339	3.750
	Economie vincolate	610	1.035	1.255	1.580	1.615
	Res. perenti complessivi	773	526	617	921	1.895
TOSCANA	Risult. amministrazione	1.057	2.034	1.507	1.629	2.163
	Economie vincolate	689	1.114	733	979	0
	Res. perenti complessivi	368	921	364	663	455
UMBRIA	Risult. amministrazione	653	2.056	877	920	1.205
	Economie vincolate	751	2.144	801	773	1.060
	Res. perenti complessivi	27	17	59	101	5
MARCHE	Risult. amministrazione	686	774	913	749	585
	Economie vincolate	517	691	167	708	691
	Res. perenti complessivi	385	287	430	375	428
LAZIO	Risult. amministrazione	439	1.136	2.492	1.489	3.307
	Economie vincolate	2.331	2.824	2.931	2.814	5.365
	Res. perenti complessivi	1.611	1.538	1.490	1.086	618
ABRUZZO	Risult. amministrazione	1.412	1.662	1.393	1.205	1.651
	Economie vincolate	(1) 1.507	(1) 1.760	(1) 1.734	(1) 1.595	(1) 1.872
	Res. perenti complessivi	320	381	321	360	425
MOLISE	Risult. amministrazione	483	491	524	487	716
	Economie vincolate	16	38	69	26	57
	Res. perenti complessivi	447	445	445	437	608
CAMPANIA	Risult. amministrazione	2.931	8.461	9.121	10.430	10.988
	Economie vincolate	4.084	3.966	3.186	5.194	6.043
	Res. perenti complessivi	2.304	3.009	4.530	4.752	4.551
PUGLIA (*)	Risult. amministrazione	-183	199	735	795	645
	Economie vincolate/ Residui di stanziamento	nd	nd	1.724	3.825	4.431
	Res. perenti complessivi	312	238	437	437	600
	Debiti in attesa di sistemazione contabile (***)	470	452	464	395	279
BASILICATA	Risult. amministrazione	745	761	743	722	991
	Economie vincolate	727	744	359	377	748
	Res. perenti complessivi	706	683	636	557	358
CALABRIA	Risult. amministrazione	5.276	5.400	5.119	5.152	5.838
	Economie vincolate	3.563	3.415	4.818	3.565	2.934
	Res. perenti complessivi	1.494	1.472	1.542	1.587	1.359

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

(*) 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 una situazione nella quale 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. Quanto al 2001, migliore è l'esito registrato in Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Molise, Campania e Calabria, 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.

Lazio, Lombardia, Marche, Piemonte, Liguria, Puglia, Basilicata, Veneto e Abruzzo espongono invece una situazione di sostanziale deficit laddove il loro avanzo di amministrazione non copre le esigenze di reiscrizione e il margine per dare copertura alle perenzioni.

Quanto alla 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 2001 è pari a 4.431 miliardi e rischia di creare forte tensione sui bilanci a venire.

XIV LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Regioni	I-Strumenti di programmazione
Abruzzo	Gli strumenti di programmazione sono disciplinati da più articoli della stessa legge di contabilità regionale L.R. 25/03/2002 n.2 ed, in particolare, l'art.5 contiene la disciplina del DPEFR Documento di Programmazione Economico finanziaria regionale che rappresenta lo strumento di aggiornamento annuale della programmazione regionale individuata nel PRS di cui all'art.3 della L.R.n.85/99. Il Documento deve essere presentato ogni anno dalla Giunta al Consiglio entro il 5 Luglio e deve essere deliberato dallo stesso Consiglio entro il successivo 30 Luglio, previo parere della Conferenza permanente Regioni EELL. L'art.6 disciplina il bilancio pluriennale allegato al bilancio annuale e concernente le previsioni in termini di competenza per un arco temporale non inferiore al triennio. L'art.7,poi,concerne il Programma operativo PO che deve essere definito dalla Giunta ogni anno prima dell'avvio dell'esercizio e, comunque, non appena divenuto esecutivo il bilancio al fine di definire gli obiettivi da conseguire, affidando gli stessi ai dirigenti titolari dei singoli settori, unitamente alle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie. Uno specifico articolo l'art.8, infine, è dedicato alla disciplina della L.F. regionale
Basilicata	L'art.4 della l.r. 6 settembre 2001 n.34 prevede ulteriori strumenti di programmazione finanziaria rispetto a quelli disciplinati agli artt.2 e 3 della L.R. n.30/1997: bilancio pluriennale , L.F.regionale (art.5) e bilancio di direzione , inoltre, si fa riferimento ai piani e progetti settoriali ed ai piani speciali , disciplinati dalla suddetta l.r. 30/97, i quali devono far riferimento ad un periodo annuale o pluriennale non superiore ai tre anni e devono risultare conformi ai PRS.
Calabria	L'art.1 della l.r. 4 febbraio 2002 n.8 prevedendo che la gestione finanziaria ed economica della Regione sia informata al metodo della programmazione la cui strumentazione è costituita da: Documento di Programmazione economico-finanziaria della regione; bilancio pluriennale e L.F.regionale . Il DPEFR è disciplinato partitamente dal successivo art.2 viene definito atto di indirizzo programmatico economico finanziario dell'attività del Governo della Regione per l'esercizio successivo e per un arco temporale non inferiore a tre anni nonché strumento di raccordo fra la programmazione generale e quella finanziaria. La Giunta è tenuta ad adottare il DPEFR entro il 30 luglio ed a trasmetterlo al Consiglio per la successiva approvazione ma la sua mancata adozione non ha effetti preclusivi per quanto riguarda la predisposizione degli altri documenti di bilancio. Infine, nell'art.4 è contenuta la disciplina del bilancio pluriennale, allegato al bilancio di previsione, elaborato in termini di competenza concernente le previsioni relative per un arco temporale massimo di cinque anni.
Campania	L'art.2 della l.r. 30 aprile 2002 n.7 individua quale principio fondamentale del bilancio regionale quello dell'aderenza agli indirizzi programmatici e della realizzazione degli obiettivi individuati negli stessi indirizzi. Il successivo art.11 individua i tre strumenti di programmazione finanziaria: legge finanziaria; legge di bilancio annuale e pluriennale; piani attuativi della programmazione regionale . Questi ultimi, in particolare, individuano gli obiettivi, le risorse diverse da quelle regionali che si intendono adoperare, nonché i soggetti responsabili delle singole iniziative, la localizzazione territoriale degli interventi, la durata i modi ed i tempi di attuazione, le modalità per verificare il conseguimento degli obiettivi individuati.
Emilia Romagna	L'art.2 della l.r.15 novembre 2001 n.40 detta il principio di collegamento organico fra legge di bilancio e programmazione regionale, in forza del quale la Regione adotta gli atti di programmazione in cui definisce gli obiettivi generali da conseguire nei diversi settori, le priorità ed i tempi della loro realizzazione, nell'ambito dei suddetti obiettivi generali la Regione adotta piani e programmi nonché progetti per obiettivi determinati. L'art.4 della legge elenca gli strumenti di programmazione finanziaria della Regione: bilancio pluriennale, bilancio annuale di previsione, legge finanziaria regionale .
Liguria	L'art.4 della l. r. 26 marzo 2002 n.15 individua gli strumenti di programmazione regionale: il DPEFR, la legge finanziaria regionale ed i provvedimenti collegati, il bilancio pluriennale ed il bilancio di previsione annuale . La disciplina specifica del DPEFR è contenuta nell'art.5 che prevede la presentazione della bozza di documento da parte della Giunta al Consiglio entro il 31 luglio di ogni anno. Il Documento contiene l'analisi della situazione economico finanziaria, gli obiettivi finali della manovra regionale e gli strumenti atti alla realizzazione dei suddetti obiettivi; inoltre, il DPEFR contiene un quadro dell'evoluzione dei flussi finanziari regionali anche alla luce delle scelte contenute nello stesso documento. Il bilancio pluriennale è elaborato ogni anno in riferimento alla manovra finanziaria regionale così come delineata dal DPEFR.
Lazio	La l.r. 20 novembre 2001 n.25 dedica più articoli del Tit. II alla disciplina della programmazione regionale distinguendo fra programmazione economico-sociale e programmazione territoriale (capo I) attuate attraverso: 1) il PERG (programma economico-sociale regionale generale) che individua gli obiettivi generali da conseguire nei diversi settori e nei diversi ambiti territoriali ed i singoli piani economico sociali settoriali ed intersettoriali 2) il PTRG piano territoriale regionale generale che individua gli obiettivi generali da conseguire in relazione all'uso ed all'assetto del territorio e la programmazione economico finanziaria (capo II) attuata attraverso il DPEFR , strumento di raccordo fra la programmazione finanziaria regionale e le forme sopra indicate di programmazione territoriale e socio economica. Quest'ultimo deve essere adottato dal Consiglio entro il 30 settembre su proposta della Giunta, previo parere espresso dalla Conferenza Permanente Regione Autonomie locali e del Comitato previsto all'art.20 della l. r. n.14/1999.Ulteriori documenti di programmazione sono rappresentati dal bilancio pluriennale e dalla legge finanziaria regionale .
Lombardia	La programmazione rappresenta uno dei principi ispiratori della gestione finanziaria regionale. Ai sensi dell'art. 3 della l. r. 31 marzo 1978 n.34 e successive modifiche ed integrazioni vengono individuati gli strumenti di programmazione della Regione Lombardia rappresentati da: PRS e suoi aggiornamenti, DPEFR e L.F. regionale , nonché provvedimenti collegati, bilancio pluriennale . Alla disciplina del PRS e del DPEFR è dedicato l'intero titolo II della legge di contabilità regionale. Il PRS vale come piano economico regionale e partecipa con gli altri atti di programmazione alla formazione del quadro della pianificazione a livello regionale, adattando alla dimensione locale gli obiettivi individuati a livello nazionale.Viene lasciato il compito alla Giunta di identificare i progetti di intervento in attuazione del PRS. Il DPEFR viene predisposto dalla Giunta entro la prima decade del mese di luglio ed è approvato dal Consiglio entro il 30 settembre, dopo aver ricevuto il parere favorevole della Conferenza regionale delle autonomie. La L.F. regionale, infine, rappresenta il quadro di riferimento finanziario del periodo compreso nel bilancio pluriennale e viene presentata annualmente al Consiglio regionale contestualmente alla legge di bilancio annuale e pluriennale.
Marche	L'art.2 della l. r. 1 dicembre 2001 n.31 disciplina la materia della programmazione finanziaria regionale individuando nel DPEFR , nella legge finanziaria regionale e nel bilancio pluriennale gli strumenti più importanti, ai quali si devono aggiungere il bilancio annuale e le leggi di spesa nonché il Programma Operativo annuale, adottato dalla Giunta, dopo la legge di bilancio, al fine di determinare gli obiettivi gestionali da attuare nel corso dell'esercizio di riferimento con assegnazione delle risorse necessarie ai dirigenti responsabili dei diversi settori in cui risulta articolata l'amministrazione regionale.
Molise	La previsione degli strumenti di programmazione è contenuta nell'art.3 della L.r.n.4/2002 che li elenca esplicitamente: legge finanziaria; documento annuale di programmazione; bilancio pluriennale e bilancio annuale di previsione . Per quanto concerne specificamente il Documento Annuale di programmazione occorre evidenziare che esso rappresenta una novità introdotta dalla nuova legge di contabilità regionale e che deve essere presentato dalla Giunta al Consiglio entro il 31 agosto di ogni anno. Il contenuto del DAP è indicato alle lettere da a) a g) del comma 4 dell'art.7 della legge e fra le altre cose comprende anche gli aggiornamenti e le modifiche al Piano Regionale di sviluppo ed agli altri documenti di programmazione
Piemonte	Apposita sezione della l. r. 11 aprile 2001 n.7 è dedicata alla disciplina degli strumenti di programmazione finanziaria pluriennale. L'art.5 concerne in particolare il DPEFR e prevede che, in osservanza delle disposizioni contenute nell'art.5 del T.U. degli EELL (d.lgs.n.267/2000), ogni anno la Giunta entro il 5 luglio presenti al Consiglio il suddetto documento elaborato avvalendosi della collaborazione dell'Istituto di Ricerche economico sociali del Piemonte (IRES). Il DPEFR che deve contenere il quadro di riferimento della programmazione finanziaria per il periodo compreso nel bilancio pluriennale deve essere approvato dal Consiglio entro il 30 luglio, previo parere espresso dalla Conferenza Permanente Regione-Autonomie locali (art.6 L.R.n.34/1998). L'art.6 contiene la disciplina specifica del bilancio pluriennale. Infine, l'art.7 si occupa del PO Programma Operativo contenente gli obiettivi da perseguire nel corso dell'anno e assegnandoli unitamente alle relative risorse ai dirigenti

XIV LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

responsabili del loro conseguimento. Agli artt.3 e 9 si rinvia la disciplina specifica in materia di legge finanziaria regionale e di provvedimenti collegati alla manovra finanziaria annuale

Puglia Alla programmazione è dedicato l'intero Tit. II della l. r. 16 novembre 2001 n.28 negli articoli che vanno dal 3 al 14. La programmazione intesa quale metodo dell'azione di governo locale si articola in: programmazione economica, sociale, territoriale, finanziaria e di bilancio. Vengono definiti, in primo luogo, soggetti ed obiettivi della programmazione e modalità attuative, quali, ad esempio, la concertazione ed il partenariato istituzionale e sociale. Gli strumenti della programmazione, individuati dagli artt.6-14, sono: **programmi e progetti** (art.6) intendendosi per programmi quei complessi coordinati e coerenti di iniziative, attività ed interventi volti a realizzare servizi pubblici. OOPP, finalità di interesse generale della Comunità locale.

A loro volta i programmi si articolano in progetti che contengono la specificazione degli obiettivi con adeguati indicatori di efficienza, efficacia ed impatto sociale, la specificazione delle strutture preposte, nonché dei tempi occorrenti e dell'entità delle risorse necessarie. L'art.8 disciplina il **Piano Regionale di Sviluppo PRS** che unitamente al **Piano Urbanistico Territoriale PUT** rappresenta l'ossatura del programma che informa l'attività di governo regionale. Il PSR riferito ad un arco temporale di almeno tre anni risulta articolato in due parti: i quadri di riferimento e le determinazioni programmatiche. Sono strumenti di programmazione inoltre: i **Piani di settore ed intersettoriali** (art.9), i **programmi di intervento strutturale regionale in attuazione di atti dell'Unione Europea** (art.10); i **Programmi integrati territoriali PIT** (art.11); gli **strumenti di programmazione negoziata** (art.12) quali ad esempio: intese istituzionali di programma, accordi di programma, accordi d'area, patti territoriali ecc... La disciplina del **DAP Documento di programmazione regionale annuale** è contenuta nell'art.13 ed individua due funzioni fondamentali di tale strumento di programmazione che da una parte risulta essere finalizzato a verificare ed aggiornare annualmente le determinazioni programmatiche contenute nel PSR e dall'altra delinea il quadro delle risorse finanziarie regionali necessarie al collegamento fra obiettivi programmatici e previsioni di bilancio. Infine, l'art.14 disciplina la **legge finanziaria regionale**

Toscana La l. r. 6 agosto 2001 n.36 concentra nel Tit. III la disciplina degli strumenti di programmazione finanziaria fra cui: i provvedimenti di legislazione ordinaria regionale la cui attuazione comporta attività di spesa e per i quali devono essere individuati i relativi mezzi di copertura; la legge finanziaria regionale, presentata all'approvazione del Consiglio contestualmente alla legge di bilancio al fine di adottare le modifiche alla legislazione regionale che risultino necessarie alla definizione del bilancio annuale, nonché al fine di determinare le aliquote fiscali; la legge di bilancio pluriennale. Il bilancio pluriennale è formulato in termini di competenza in conformità con le previsioni del **PRS** e dei suoi aggiornamenti disposti con il **DPEFr** ed assume come periodo di riferimento un triennio minimo e massimo un quinquennio.

Umbria Analogamente alla Puglia anche l'Umbria nella legge di contabilità regionale la l. r. 28 febbraio 2000 n.13 dedica un intero titolo alla programmazione individuando obiettivi, soggetti e modalità di programmazione fra le quali spicca la concertazione ed il partenariato istituzionale e sociale. Gli strumenti sono rappresentati da: **programmi e progetti** (art.6) **Piano Regionale di sviluppo (PSR)** (art.8) che definisce per un periodo non inferiore a tre anni le linee strategiche e gli obiettivi di programma della Regione e costituisce unitamente al PUT la base dell'azione di governo locale. Negli artt.16-23 sono contenute le norme che disciplinano le procedure di formazione degli atti di programmazione quali: il **Piano Urbanistico Territoriale (PUT)**; i **Piani di settore ed intersettoriali**, i **programmi strutturali dell'UE**, gli **strumenti di programmazione negoziata** ed infine il **Documento regionale annuale di programmazione (DAP)** nonché la **legge finanziaria regionale**(art.15) e le modalità di verifica dell'attuazione degli stessi atti.

Veneto L'art.1 della l. r. 29 novembre 2001 n.39 elenca gli strumenti di programmazione finanziaria: il **DPEFr**; i Piani di Attuazione della Spesa (PAS) disciplinati in apposita legge regionale; la legge finanziaria regionale disciplinata partitamente all'art.2. La legge finanziaria regionale in particolare, individua il quadro finanziario di riferimento con riguardo al periodo compreso nel bilancio pluriennale e stabilisce: il livello max del ricorso al mercato finanziario; il rifinanziamento o la riduzione degli stanziamenti previsti dalle leggi regionali di spesa; gli importi dei fondi speciali; la distribuzione nel tempo e fra gli obiettivi di intervento delle autorizzazioni di spesa.

XIV LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Regioni	2 Legge finanziaria regionale
	<p>Abruzzo L'art.8 della l.r.n. 3/2002 contiene la disciplina della legge finanziaria regionale che viene adottata unitamente al bilancio annuale e pluriennale su proposta della Giunta. La Legge finanziaria regionale deve coerentemente con gli obiettivi individuati dal DPFR e con le linee della fiscalità regionale disporre annualmente per il quadro di riferimento per il periodo compreso nel bilancio pluriennale prevedendo: variazioni delle aliquote; rifinanziamento delle leggi di spesa regionale; riduzione per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale delle autorizzazioni legislative di spesa; determinazione per le leggi regionali che dispongono spese a carattere pluriennale delle quote destinate a ciascuno degli anni considerati. La legge finanziaria può disporre per ciascun anno nuove o maggiori spese o riduzioni di entrata, nei limiti di maggiori entrate di sicura acquisizione. Le nuove maggiori spese disposte dalla finanziaria non possono concorrere a determinare tassi di evoluzione delle spese incompatibili con le linee contenute nel DPFR.</p>
	<p>Basilicata L'articolo 5 della l. r. n. 34/2001 prevede che la Giunta presenti al Consiglio, entro il 31 ottobre di ogni anno, il disegno di legge finanziaria. La legge finanziaria dispone annualmente il quadro di riferimento per il periodo considerato dal bilancio pluriennale e provvede alla regolazione annuale delle grandezze previste dalla vigente legislazione regionale al fine di regolare gli effetti finanziari agli obiettivi previsti dal DPFR. Con la legge finanziaria la regione non può introdurre nuove tasse né disporre nuove o maggiori spese. In analogia con quanto previsto all'articolo 11 della L. n. 468/78, la legge finanziaria regionale stabilisce: 1) il livello massimo del ricorso al mercato finanziario per la contrazione di mutui e prestiti in ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale; 2) gli importi dei fondi speciali previsti all'articolo 37; 3) la determinazione per le leggi di spesa permanente delle spese la cui quantificazione è rinviata alla legge finanziaria regionale; 4) variazioni delle aliquote detrazioni e scaglioni di imposte proprie della regione; 5) l'importo complessivo massimo destinato in ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale al rinnovo dei contratti del personale dipendente della regione; 6) la determinazione delle riduzioni per ciascuno degli anni considerati dal bilancio di autorizzazioni di spesa vigenti; 7) modifiche ed integrazioni a disposizioni di legge regionale per attuare il documento annuale di programmazione economico finanziaria.</p>
	<p>Calabria L'articolo 3 della legge regionale 3/2002 concerne la disciplina della legge finanziaria. La legge finanziaria individua il quadro finanziario di riferimento con riguardo al periodo compreso nel bilancio pluriennale e stabilisce: a) il livello massimo di ricorso al mercato finanziario per ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale; b) le misure che incidono sulla determinazione del gettito dei tributi previsti a favore della regione con effetto dal primo gennaio dell'anno al quale si riferisce; c) il rifinanziamento o la riduzione degli stanziamenti previsti dalle leggi regionali di spesa per ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale; d) la diversa distribuzione nel tempo delle autorizzazioni di spesa disposte dalla legislazione vigente; e) gli importi dei fondi speciali.</p>
	<p>Campania L'articolo 14 della legge regionale n. 7/2002 contiene la disciplina specifica in materia di legge finanziaria. La Giunta presenta all'approvazione del Consiglio, contestualmente al disegno di legge di bilancio, un disegno di legge finanziaria qualora sia necessario: rideterminare le aliquote fiscali ed adottare tutte le altre misure che incidono sul gettito dei tributi regionali (ivi comprese le operazioni di cartolarizzazione); rimuovere o modificare gli specifici vincoli di destinazione impressi dalla legislazione regionale alle entrate della regione; rifinanziare le leggi regionali di spesa che abbiano esaurito le risorse disponibili; apportare modifiche alla legislazione regionale che risultino necessarie per poter adeguare al bilancio pluriennale programmatico i progetti di bilancio annuale e di bilancio pluriennale a legislazione vigente.</p>
	<p>Emilia Romagna L'articolo 40 di legge regionale n. 40/2001 contiene la disciplina in materia di legge finanziaria regionale, prevedendo che, in coincidenza con l'approvazione della legge annuale di bilancio e con le leggi di assetto o di variazione, venga adottato un provvedimento legislativo di contenuto generale con le finalità di seguito elencate: 1) il rifinanziamento degli interventi o la revoca di finanziamenti già autorizzati; 2) la diversa decorrenza o la diversa distribuzione nel tempo e fra i singoli obiettivi della medesima legge settoriale di finanziamenti già autorizzati in passato; 3) l'introduzione di modifiche alle modalità di intervento per il costante adattamento della vigente legislazione regionale di settore agli obiettivi specifici dei programmi attuativi; 4) la fissazione del livello massimo del finanziamento regionale per le tipologie di intervento cui le leggi settoriali lo prevedano.</p>
	<p>Liguria L'art.6 della l. r. 26 marzo 2002 n.15 prevede che contestualmente al bilancio annuale la Giunta presenti al Consiglio regionale entro il 30 settembre di ogni anno un d.d.l. finanziaria. La legge finanziaria dispone annualmente il quadro di riferimento per il periodo considerato dal bilancio pluriennale e provvede in attuazione degli obiettivi fissati dal DPEFR. La L.F indica fra le altre cose: il livello massimo di indebitamento; le variazioni delle aliquote; la quantificazione dei fondi speciali; la rimodulazione delle spese a carattere pluriennale; gli stanziamenti di spesa a sostegno dell'economia. La legge finanziaria e le leggi collegate sono approvate immediatamente prima della corrispondente legge di bilancio dalla quale traggono il necessario riferimento per la dimostrazione della copertura finanziaria.</p>
	<p>Lazio L'articolo 11 della legge regionale n. 25/2001 contiene le disposizioni relative alla legge finanziaria regionale. Il disegno di legge viene predisposto contestualmente alla proposta di legge regionale per il bilancio annuale pluriennale. La legge finanziaria, in coerenza con indirizzi del documento di programmazione economica e finanziaria, dispone annualmente il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio pluriennale regionale e provvede, per il medesimo periodo, alla regolazione annuale delle grandezze previste dalla normativa vigente. La Legge finanziaria stabilisce fra l'altro: 1) il limite massimo alle assunzioni di mutui e di altre forme di indebitamento per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale; 2) le variazioni delle aliquote e delle altre misure che incidono sul gettito delle imposte proprie della regione; 3) il rifinanziamento di leggi regionali di spesa, per un periodo di tempo compreso nel bilancio pluriennale; 4) la determinazione in apposite tabelle delle quote di spesa a carattere permanente pluriennale derivanti da leggi regionali che incidono su gli anni considerati dal bilancio pluriennale; 5) la riduzione di autorizzazioni legislative di spesa; 6) altre disposizioni quantitative rinviate da precedenti leggi regionali alla legge finanziaria.</p>
	<p>Lombardia L'articolo 9 ter della legge regionale n. 34 o barra 78 e successive modifiche integrazioni contiene la disciplina della legge finanziaria e delle leggi collegate. La Giunta presenta al Consiglio contestualmente al bilancio annuale il progetto di legge finanziari e i progetti di legge collegati con rilievo economico finanziario. Con i progetti di legge collegati possono essere disposte modifiche integrazioni a disposizioni legislative regionali per attuare il documento di programmazione economico finanziari, aventi riflessi sul bilancio. Le disposizioni contenute nelle leggi collegate dovranno avere effetti economici e finanziari apprezzabili, documentati da una relazione tecnica e verificabili. La legge finanziaria dispone annualmente il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio pluriennale prevedendo a: a) variazioni delle aliquote e di tutte altre misure che incidono sulla determinazione del gettito di tributi di competenza regionale; b) rifinanziamento, per un periodo non superiore a quello considerato dal bilancio pluriennale, delle leggi di spesa regionali; c) riduzione, per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale, di autorizzazioni legislative di spesa; d) determinazione, per le leggi regionali che dispongono spese a carattere pluriennale, delle quote destinate a gravare su ciascuno degli anni considerati. La legge finanziaria trae il riferimento necessario per la dimostrazione della copertura finanziaria delle autorizzazioni di spesa dalle previsioni del bilancio annuale a legislazione vigente.</p>
	<p>Marche L'art.5 della l. r. 1 dicembre 2001 n.31 disciplina la legge finanziaria regionale prevedendo che dopo aver consultato la conferenza regionale delle autonomie il comitato economico e sociale, adottati, in connessione con le esigenze derivanti dallo sviluppo della fiscalità regionale, una legge finanziaria contenente il quadro di riferimento finanziario per il periodo contemplato nel bilancio pluriennale. La legge finanziaria determina inoltre: la quota da iscrivere nel bilancio per le leggi di spesa di natura continuativa o ricorrente; le quote destinate a gravare su ciascuno degli anni considerati per le leggi che dispongono spese a carattere pluriennale; l'eventuale riduzione, per ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale, delle autorizzazioni legislative di spesa; l'eventuale rifinanziamento, per l'anno cui essa si riferisce, delle leggi regionali di spesa;</p>

XIV LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

l'eventuale variazione delle aliquote e delle altre misure relative alle imposte con effetto dal primo gennaio dell'anno al quale si riferisce. La legge finanziaria può disporre semplificazioni procedurali e adattamenti alla normativa regionale in coerenza con gli obiettivi della programmazione nel quadro della compatibilità finanziaria.

Molise l'articolo 12 della legge regionale n. 4/2002 riguarda la disciplina della legge finanziaria il cui progetto dispone annualmente il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio pluriennale. La legge finanziaria stabilisce fra le altre cose: 1) il livello massimo di indebitamento per ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale; 2) le variazioni delle aliquote di tutte le altre misure che incidono sulla determinazione del gettito di tributi di competenza regionale; 3) il rifinanziamento delle leggi regionali di spesa relative a diversi settori di intervento esaurite per quanto concerne la loro validità finanziaria per un periodo pari a quello considerato nel bilancio pluriennale; 4) la riduzione di precedente autorizzazioni legislative di spesa; 5) la determinazione per le leggi regionali che dispongono spese a carattere permanente pluriennale delle quote destinate a gravare su ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale; 6) le norme che comportano aumenti di entrate o riduzione di spesa.

Piemonte l'articolo 3 della legge regionale n. 7/2001 contiene previsioni specifiche in materia di legge finanziaria prevedendone la sua approvazione da parte del Consiglio unitamente al bilancio annuale pluriennale. La legge finanziaria, in coerenza con i principi stabiliti nel documento di programmazione economica e finanziaria, ed in connessione con lo sviluppo della fiscalità regionale, dispone annualmente il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio pluriennale e provvede per il medesimo periodo: 1) alle variazioni delle aliquote di tutte e delle altre misure che incidono sulla determinazione del gettito di tributi di competenza regionale; 2) al rifinanziamento per un periodo non superiore a quello considerato nel bilancio pluriennale delle voci di spesa regionale; 3) alla riduzione, per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale, di autorizzazioni legislative di spesa; 4) alla determinazione, per le leggi regionali che dispongono spese a carattere permanente pluriennale, delle quote destinate per ciascuno degli anni considerati.

La legge finanziaria può disporre nuove o maggiori spese correnti o riduzioni di entrata nei limiti delle nuove o maggiori entrate di sicura acquisizione e delle riduzioni permanenti di autorizzazioni di spesa corrente.

Puglia l'articolo 25 della legge regionale n. 28/2001 rubricato "legge finanziaria regionale" dispone che la finanza regionale concorre con la finanza statale e locale al perseguimento degli obiettivi di convergenza e di stabilità derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea e opera in coerenza con i vincoli che ne derivano in ambito nazionale. Le impostazioni delle previsioni di entrate di spesa del bilancio della regione si ispirano al metodo della programmazione finanziaria. A tal fine la regione adotta, ogni anno, insieme al bilancio annuale, un bilancio pluriennale. Entro il 30 settembre la Giunta presenta al Consiglio il disegno di legge finanziaria. Con la legge finanziaria la regione espone annualmente il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio pluriennale ma non può introdurre nuove imposte né può disporre nuove o maggiori spese.

La legge finanziaria regionale stabilisce: 1) il livello massimo del ricorso al mercato finanziario per la contrazione dei mutui e prestiti per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale; 2) gli importi dei fondi speciali; 3) la determinazione per le leggi regionali che dispongono spesa a carattere pluriennale delle quote di spesa destinate a gravare su ciascuno degli anni considerati; 4) le variazioni nella misura delle aliquote nonché di altre misure che incidono sulla determinazione del quantum della prestazione; 5) l'importo complessivo massimo destinato al rinnovo dei contratti del personale dipendente della regione; 6) la determinazione delle riduzioni di autorizzazioni di spesa vigenti.

Toscana l'articolo 13 della legge regionale n. 36/2001 dispone che la Giunta può presentare contestualmente alla legge di bilancio un progetto di legge finanziaria con la finalità di: a) adottare tutte le misure che incidano sul gettito di tributi regionali e rideterminare le aliquote fiscali; b) rimuovere o modificare gli specifici vincoli di destinazione eventualmente impressi dalla legislazione regionale alle entrate della regione; c) portare qualsiasi modifica alla legislazione regionale che risulti necessaria all'adozione del bilancio annuale del bilancio pluriennale legislazione vigente. Le disposizioni della legge finanziaria si intendono fornite dei relativi mezzi finanziari in considerazione degli equilibri complessivi rappresentati dal bilancio annuale e dal bilancio pluriennale a legislazione vigente.

Umbria l'articolo 27 della legge regionale n. 13/2000 contiene le disposizioni relative alla legge finanziaria regionale che deve essere adottata dalla Giunta entro il 15 settembre. Con la legge finanziaria la regione, in conformità con gli indirizzi programmatici espressi nel documento annuale di programmazione, espone il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio pluriennale e provvede, per il medesimo periodo, alla regolazione annuale delle grandezze previste dalla legislazione regionale vigente. Con la legge finanziaria regionale vengono stabiliti: a) il livello massimo del ricorso al mercato finanziario; b) gli importi dei fondi speciali; c) la determinazione della quota da iscriverne nel bilancio per ciascuno degli anni considerati per le leggi regionali di spesa permanente; d) la determinazione per le leggi regionali che dispongono spese a carattere pluriennale delle quote di spesa destinate a gravare su ciascuno degli anni considerati. La legge finanziaria regionale può disporre anche variazioni delle aliquote delle imposte proprie della regione, ovvero fissare l'importo complessivo massimo destinato al rinnovo dei contratti del personale dipendente dalla regione ovvero ancora definire le riduzioni per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale delle autorizzazioni di spesa vigenti.

Veneto l'articolo 2 della legge regionale n. 39/2001 prevede che la regione approvi ogni anno la legge finanziaria contestualmente alla legge di bilancio. La legge finanziaria deve individuare il quadro finanziario di riferimento con riguardo al periodo compreso nel bilancio pluriennale definendo in particolare: 1) il livello massimo di ricorso al mercato finanziario; 2) le misure che incidono sulla determinazione del gettito dei tributi previsti a favore della regione; 3) il rifinanziamento la riduzione degli stanziamenti previsti dalle leggi regionali di spesa; 4) gli importi dei fondi speciali in apposite tabelle allegate alla legge finanziaria i fondi speciali sono articolati singole partite che indicano sia l'oggetto dell'iniziativa legislativa sia le somme destinate alla copertura finanziaria annuale ed al riscontro della copertura finanziaria pluriennale.

XIV LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Regioni	3-Allegati al bilancio di previsione
Abruzzo	L'art.10 c.13 della l.r.n.3/2002 contiene la disciplina degli allegati al bilancio di previsione come di seguito elencati: 1) un elenco delle garanzie principali e sussidiarie prestate dalla Regione a favore di enti ed altri soggetti 2) un elenco degli Enti , Agenzie e Aziende regionali 3) un elenco delle società partecipate 4) i bilanci delle Aziende, Agenzie e Enti dipendenti dalla Regione. L'art.17 ripropone fedelmente la previsione del quadro riassuntivo generale e dei prospetti ad esso allegati contenuto nell'art.11 del d.lgs.n.76/2000
Basilicata	L'art.13 della l.r.n.34/2001 rubricato "quadro generale riassuntivo e prospetti allegati" prevede un quadro generale riassuntivo e dei prospetti allegati quale elemento strutturale del bilancio pluriennale ed anche l'art.33 prevede per il bilancio annuale un quadro generale riassuntivo ed un prospetto che mette a raffronto le entrate derivanti da assegnazioni comunitarie distinte per UPB e le spese distinte anch'esse per UPB. Inoltre, devono essere allegati al bilancio di previsione annuale: 1) elenco dei capitoli in cui si articolano le UPB; 2) elenco dei capitoli di spese obbligatorie; 3) elenco delle UPB fra le quali si possono operare variazioni compensative; 4) elenchi delle spese da finanziare con ciascuno dei fondi speciali previsti; 5) elenco dei mutui e delle altre forme di indebitamento; 6) elenco dei capitoli da finanziare con l'avanzo di amministrazione cosiddetto finalizzato 7) elenco dei capitoli finanziati con il ricorso all'indebitamento; 8) preventivo economico; 9) riclassificazione delle voci di entrata e di spesa finalizzata all'omogeneizzazione con il bilancio dello Stato; 10) eventuali ulteriori allegati.
Calabria	L'art.14 della l.r. n.8/2002 prevede il Quadro generale riassuntivo ex art.11 d.lgs.n.76/2000 ed inoltre tre prospetti allegati: 1) quadro dimostrativo del rispetto dei vincoli relativi all'indebitamento autorizzato; 2) elenco delle garanzie principali o sussidiarie prestate dalla Regione a favore di enti o altri soggetti. 3) un prospetto che raffronta, per ogni UPB, stanziamenti di competenza relativi alle entrate derivanti da assegnazioni nazionali o comunitarie e stanziamenti di competenza relativi alle spese.
Campania	L'art.18 c.11 della l.r. n.7/2002 prevede che per finalità conoscitive al bilancio annuale siano allegati: 1) un prospetto che mette a raffronto le entrate distinte per UPB derivanti da assegnazioni dell'UE e dello Stato con indicazione specifica delle rispettive destinazioni e le spese distinte anche per UPB aventi le destinazioni di cui alle predette assegnazioni; 2) un elenco delle garanzie principali e sussidiarie prestate dalla Regione a favore di enti o di altri soggetti; 3) un prospetto di riclassificazione delle entrate e delle spese volto a garantire l'armonizzazione con il bilancio dello Stato; 4) un documento che evidenzia l'articolazione delle UPB in capitoli riferendoli alle strutture organizzative apicali chiamate a gestire le relative risorse
Emilia Romagna	Nella l.r. n.40/2001 la disciplina in materia di allegati al bilancio di previsione ricalca decisamente quella contenuta nell'art.11 del d.lgs.n.76/2000, prevedendosi un quadro generale riassuntivo che riporti, distinti per titoli, i totali delle entrate e per aree di intervento FO i totali delle spese ed un prospetto che metta a raffronto le entrate distinte per UPB e per capitoli derivanti da assegnazioni della UE o dello Stato con l'indicazione della specifica destinazione e le spese distinte per UPB e capitoli aventi le destinazioni relative alle predette assegnazioni.
Lazio	L'art.21 l.r.n.25/2001 prevede, oltre al quadro generale riassuntivo che riporta i totali delle entrate per titoli e categorie e delle spese per ambiti di intervento ed UPB ed al relativo prospetto che mette a raffronto le entrate da assegnazioni UE e Stato con le spese aventi destinazione di cui alle predette assegnazioni, anche altri allegati al bilancio di previsione e specificamente: 1) elenco delle UPB fra le quali procedere a variazioni compensative, 2) elenco delle garanzie principali e sussidiarie prestate dalla Regione agli altri Enti, 3) elenco dei mutui ed altre forme di indebitamento contratti o da contrarre, 4) riclassificazione delle voci di entrata e di spesa al fine di consentire l'armonizzazione con il bilancio dello Stato.
Liguria	L'art.30 della l.r. 26 marzo 2002 n.15 prevede un quadro generale riassuntivo del bilancio che riporti, distintamente per titoli e per aree omogenee di attività, i totali delle entrate e delle spese. Al quadro generale è allegato un prospetto che mette a raffronto le entrate distinte per UPB derivanti da assegnazioni dello stato e della UE con l'indicazione della rispettiva destinazione e le spese relative, distinte anche esse in UPB, aventi le destinazioni di cui alle predette assegnazioni. Al bilancio di previsione sono allegati inoltre: 1) un elenco delle spese obbligatorie e d'ordine, 2) la ripartizione di fondi speciali ai sensi dell'art.27, 3) un elenco delle spese da finanziare con mutui ed altre forme di indebitamento, 4) un elenco delle UPB fra le quali siano possibili variazioni compensative 5) un elenco delle garanzie fidejussorie principali, 6) la classificazione delle spese per FO, 7) riclassificazione delle voci di bilancio per consentire l'unificazione anche economica delle entrate e delle spese e conseguire la necessaria armonizzazione con il bilancio dello Stato.
Lombardia	L'art.37 della l.r. n.34/78 ulteriormente modificato dalla l.r.n.27/2000 prevede l'esistenza di un quadro riassuntivo delle entrate e delle spese del bilancio annuale al quale deve essere allegato un prospetto che mette a raffronto le entrate derivanti da assegnazioni UE e dello Stato con le spese aventi le destinazioni di cui alle predette assegnazioni. Inoltre al bilancio annuale sono allegati: 1) l'elenco delle UPB fra le quali è possibile procedere a variazioni compensative; 3) gli elenchi delle spese finanziate con i fondi speciali; 4) l'elenco delle garanzie principali e sussidiarie prestate dalla Regione a favore di Enti ed altri soggetti; 5) l'elenco dei mutui e delle altre forme di indebitamento contratti e da contrarre; 6) la riclassificazione delle voci di entrata e di spesa al fine di conseguire la necessaria armonizzazione con il bilancio dello Stato; 7) eventuali ulteriori allegati
Marche	L'art.13 della l.r.n.31/2001 disciplina specificamente gli allegati al bilancio che non siano quelli previsti genericamente dal d.lgs.n.76/2000 ed in particolare: 1) l'elenco delle spese obbligatorie e d'ordine i cui stanziamenti possano essere integrati mediante prelievo di fondi di riserva. 2) l'elenco dei provvedimenti legislativi che si prevede di finanziare con fondi globali, 3) l'elenco delle garanzie principali e sussidiarie prestate dalla Regione a favore di Enti ed altri soggetti, 4) l'elenco delle somme comprese nei residui passivi presunti, mantenute nel conto residui ex art.58 stessa legge regionale, 5) gli altri allegati previsti dalla normativa nazionale e comunitaria.
Molise	L'art.31 della l.r. n.4/2002 in aggiunta agli allegati previsti dalla normativa nazionale (quadro generale riassuntivo e prospetto di raffronto tra entrate derivanti da assegnazioni comunitarie e nazionali con indicazione della specifica destinazione e elenco dei capitoli nei quali risulta articolata ogni singola UPB) dispone che siano allegati al bilancio di previsione anche: 1) un elenco dei capitoli di spesa obbligatorie, 2) un elenco dei provvedimenti legislativi che si prevede siano approvati nel corso dell'esercizio per ciascun fondo speciale, 3) un quadro dimostrativo del rispetto del vincolo dell'indebitamento autorizzato, 4) l'elenco dei capitoli finanziati con il ricorso all'indebitamento, 5) l'elenco delle garanzie fidejussorie principali e sussidiarie prestate dalla Regione e dei fondi di garanzia, 6) la dimostrazione della formazione del saldo finanziario presunto dell'esercizio precedente quello al quale si riferisce il bilancio, 7) eventuali ulteriori allegati.
Piemonte	La l.r. n.7/2001 prevede solamente gli allegati imposti dalla normativa nazionale all'art.17 disciplina infatti il quadro generale riassuntivo ed il prospetto di raffronto fra le entrate distinte per UPB derivanti da assegnazioni dell'UE e dello Stato con l'indicazione della rispettiva destinazione specifica risultante dalla legge o dai provvedimenti di assegnazione e di riparto e le spese distinte anch'esse in UPB; nonché un apposito allegato in cui le UPB vengono disarticolate nei capitoli che le compongono. Un allegato ulteriore previsto al c.13 dell'art.10 è costituito dall'elenco delle garanzie principali e sussidiarie prestate dalla Regione a favore di Enti ed altri soggetti
Puglia	La l.r. n. 16 novembre 2001 non contiene un articolo che disciplini specificamente gli allegati che devono essere predisposti per la legge di bilancio o per il rendiconto ma è possibile rinvenire nelle singole disposizioni riferimenti ad elenchi allegati dai quali risultino ad esempio l'articolazione in capitoli delle UPB ovvero le delibere di Giunta con le quali siano prelevate e iscritte nel fondo di riserva per le spese imprevedute le somme occorrenti per provvedere a spese dipendenti dalla legislazione in vigore .
Puglia	L'art.14 c.2 della l.r. n.36/2001 dispone che "alla legge di bilancio devono essere allegati: 1) un elenco di provvedimenti la cui copertura è assicurata con fondi speciali, 2) un prospetto dimostrativo del rispetto dei limiti al ricorso all'indebitamento) Inoltre l'art.18 c.10 dispone che siano allegati al bilancio di annuale, oltre al quadro generale riassuntivo ed al prospetto riiepilogativo che mette a confronto le entrate distinte per UPB derivanti da assegnazioni dell'UE o dello Stato con l'indicazione della rispettiva destinazione, anche una serie di altri allegati: 1) l'elenco delle garanzie principali e sussidiarie prestate dalla Regione; 2) il prospetto per la riclassificazione delle voci di spesa e di entrata ai fini dell'omologazione con il bilancio dello Stato, 3) gli elenchi delle spese coperte con i fondi di riserva; 4) l'elenco dei provvedimenti legislativi da coprire con i fondi

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

speciali; 5) l'elenco dei mutui e delle altre forme di indebitamento contratte o da contrarre; 6) l'elenco delle UPB tra le quali procedere ad eventuali variazioni compensative. Al progetto di bilancio è allegato anche un prospetto in cui le UPB sono ripartite in capitoli ai fini della gestione con evidenziazione dei capitoli concernenti spese obbligate. L'art.3 del Regolamento di attuazione (DPGR 19 dicembre 2001 n.61/R) contiene alcune precisazioni in merito alle modalità di predisposizione dei suddetti documenti da allegare al bilancio annuale

Emilia La l.r. 28 febbraio 2000 n.13 non contiene un articolo che disciplini specificamente gli allegati che devono essere predisposti per la legge di bilancio o per il rendiconto ma è possibile rinvenire nelle singole disposizioni riferimenti ad elenchi allegati dai quali risultino ad esempio l'articolazione in capitoli delle UPB, ovvero le delibere di Giunta con le quali siano state prelevate e iscritte nel fondo di riserva per le spese impreviste le somme occorrenti per provvedere a spese dipendenti dalla legislazione in vigore ecc....

Veneto Ai sensi dell'art.13 della l.r.n.39/2001, al bilancio di previsione regionale devono risultare allegati: 1) un quadro generale riassuntivo che riporti distintamente per titoli per quanto riguarda le entrate e per F.O. per quanto concerne le uscite i totali riferiti ai residui presunti ,agli stanziamenti di competenza e agli stanziamenti di cassa, 2) un prospetto che mette a raffronto per UPB gli stanziamenti di competenza relativi alle entrate derivanti da assegnazioni statali e comunitarie indicando la relativa destinazione, 3) un elenco delle garanzie principali e sussidiarie prestate dalla Regione 4) un quadro dimostrativo del rispetto del vincolo relativo all'indebitamento autorizzato.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Regioni 4 Indebitamento regionale.

Abruzzo L'art. 23 della l.r.n.3/2002 contiene la disciplina dell'autorizzazione alla stipula di mutui passivi o all'emissione di prestiti obbligazionari a copertura del disavanzo esistente fra il totale delle spese di cui si dispone l'impegno ed il totale delle entrate che si prevede di accertare nel corso dell'esercizio di riferimento, per le sole finalità indicate al primo comma dell'art.10 della l.n.281/70 (per provvedere a spese di investimento e per assumere partecipazioni in società finanziarie regionali). Oltre al limite qualitativo del tipo di finalizzazioni dei mutui accessi dalla Regione la norma ribadisce anche il limite quantitativo per cui l'importo totale delle singole annualità comprensivo di quota capitale ed interessi deve essere pari al 25% delle entrate tributarie iscritte al T.C.I., il limite temporale dell'autorizzazione a contrarre mutui o ad emettere prestiti obbligazionari è legato al termine dell'esercizio al quale il bilancio si riferisce. Pertanto le entrate da mutui stipulati entro il termine dell'esercizio non riscosse, vengono iscritte fra i residui attivi, mentre le entrate da mutui autorizzati ma non stipulati entro lo stesso termine, costituiscono minori entrate e concorrono come tali a determinare le risultanze finali dell'esercizio medesimo. Ai suddetti limiti si aggiunge il limite di carattere procedurale che vincola l'autorizzazione alla stipula di nuovi mutui all'avvenuta approvazione del rendiconto del penultimo esercizio rispetto a quello al cui bilancio i nuovi mutui si riferiscono.

Basilicata L'art.80 della l.r.n.34/2001 rubricato "mutui ed altre forme di indebitamento" contiene la disciplina dell'indebitamento regionale in tutto coincidente con il dettato dlgs.n.76/2000. Il limite qualitativo prevede che la finalizzazione dell'autorizzazione alla stipula di mutui e prestiti sia rivolta alla copertura di spese di investimento e per l'assunzione di partecipazioni in società finanziarie regionali alle quali partecipino altri enti pubblici, in armonia con quanto disposto dal primo comma dell'articolo 10 della legge n.181/70. Il limite procedurale relativo all'impossibilità di autorizzare la contrazione di nuovo indebitamento se non sia stato approvato dal Consiglio regionale il rendiconto dell'esercizio di due anni precedenti. Il comma 9 dell'art. 80 prevede che la Regione possa ricorrere all'assunzione di mutui, anche in deroga alle limitazioni stabilite dalle vigenti disposizioni statali, ai fini del ripiano di eventuali disavanzi di amministrazione risultanti dalla legge regionale di approvazione del conto consuntivo dell'esercizio precedente ex art.20 d.l. n.8/1993 convertito in legge n.68/93.

Calabria L'art. 26 della l.r.n.8/2002 distingue chiaramente due forme di indebitamento: l'una consistente nella contrazione di mutui con oneri a carico dello Stato possibile solo sulla base di apposita legge di autorizzazione statale; l'altra consistente nella contrazione di mutui o nel ricorso a prestiti obbligazionari con oneri a carico della Regione con autorizzazione esclusiva per l'esercizio cui si riferisce la legge di bilancio o di variazione nella quale si può prevedere per la copertura di spese in conto capitale e per spese per l'assunzione di partecipazioni a società finanziarie regionali se non finanziate con entrate a destinazione vincolata. La legge di bilancio e quelle di variazione, al fine di fare fronte a ritardi ultrannuali nell'erogazione di assegnazioni a destinazione vincolata da parte dello Stato, possono autorizzare la giunta regionale ad effettuare operazioni di finanziamento, fino alla riscossione di tali assegnazioni.

Campania L'art. 9 della l.r. n.7/2002 fa rinvio all'art.3 c.4 per quanto concerne la definizione del disavanzo che può essere coperto attraverso il ricorso alla contrazione di mutui. In ogni caso è fatto divieto di utilizzare l'indebitamento quale forma di copertura di spese diverse da quelle di investimento e partecipazioni in società finanziarie che svolgano attività strumentali rispetto agli obiettivi della programmazione regionale. Il comma 4 prevede esplicitamente come limite procedurale alla contrazione di mutui l'impossibilità di procedere all'autorizzazione se non sia stato approvato dal Consiglio il rendiconto dell'esercizio di due anni precedenti. Infine, al c.8 del suddetto art.9 si prevede la possibilità per la Giunta di stabilire i criteri sulla base dei quali procedere ad operazioni di ristrutturazione del debito preesistente e si fa riferimento all'utilizzo di strumenti creditizi in uso sui mercati finanziari.

Emilia Romagna L'art.34 della l.r. n.40/2001 disciplina la contrazione di mutui e l'emissione di prestiti obbligazionari da parte della Regione possibile esclusivamente previa autorizzazione con legge di approvazione del bilancio ed a copertura del disavanzo esistente fra il totale delle spese di cui si autorizza l'impegno ed il totale delle entrate che si prevede di accertare nel corso dell'esercizio di competenza. Il c.4 del suddetto art.34 della legge di contabilità regionale disciplina l'importo massimo del disavanzo che può essere coperto con il ricorso all'indebitamento, mai superiore al totale delle spese di investimento erogabili in capitale, escluse fra queste quelle finanziate con assegnazioni dello Stato e dell'UE vincolate. Nella somma totale va ricompresa la quota parte del saldo finanziario negativo dell'esercizio precedente, determinata dalla mancata stipula dei mutui già autorizzati dalla relativa legge di bilancio. In ciascun esercizio non può essere autorizzata la contrazione di mutui in misura tale che l'importo delle relative annualità di ammortamento superi la percentuale max prevista dall'art.10 l.n.281/70 così come modificato dall'art.23 dlgs.n.76/2000. Viene rispettato il limite quantitativo e il limite procedurale. Il comma 7 si riferisce specificamente al limite temporale dell'autorizzazione a contrarre mutui che cessa con il termine dell'esercizio di bilancio cui si riferisce. Viene individuata la struttura organizzativa competente in materia di indebitamento nella struttura deputata alla gestione delle entrate che viene chiamata a predisporre gli atti inerenti la contrazione di mutui o l'emissione di prestiti obbligazionari. Infine, ai sensi del c.9 del suddetto art.34 la Giunta regionale è autorizzata a ridefinire il debito anche attraverso l'uso di strumenti operativi previsti dalla consuetudine dei mercati finanziari.

Lazio Il limite massimo del ricorso all'indebitamento è stabilito al c.1 dell'art.45 della l.r. n.25/2001 ed è dato dal disavanzo di bilancio in misura non superiore al totale delle spese di investimento incrementato delle spese per l'assunzione di partecipazioni e della quota del saldo negativo presunto dell'esercizio precedente, determinata dalla mancata contrazione dell'indebitamento già autorizzato, ai sensi dell'art.10 l.n.281/70. I limiti di carattere qualitativo, quantitativo, procedurale e temporale dell'autorizzazione alla contrazione di mutui sono quelli consueti. Difatti, il limite quantitativo è stabilito dal comma 3 dell'articolo 45 e prevede che l'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale di interessi dei mutui e delle altre forme di indebitamento in estinzione dell'esercizio considerato non può superare il 25 % dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie non vincolate della regione iscritte in bilancio. La contrazione di mutui e di altre forme di indebitamento è autorizzata nel limite massimo stabilito dalla legge finanziaria regionale.

Liguria Nella l.r. n.15/2002 un titolo apposito è dedicato alla disciplina dell'indebitamento. Il Tit. IV artt.56-59. La contrazione dei mutui con oneri a carico del bilancio regionale è autorizzata a copertura dell'eventuale disavanzo finanziario esistente tra le spese di investimento di cui si autorizza l'impegno e le entrate che si prevede di accertare a fronte di tali spese nel corso dell'esercizio finanziario di riferimento, a copertura, inoltre, delle spese per l'assunzione di partecipazioni societarie e delle spese a copertura dell'eventuale saldo finanziario negativo dell'esercizio precedente. L'art.57 prevede il limite temporale alla validità dell'autorizzazione alla contrazione di mutui. Infine, ai sensi dell'art.58 è previsto che alla contrazione di mutui e di altre forme di indebitamento provvede la Giunta in relazione alle effettive esigenze di cassa. Per quanto concerne l'indebitamento a carico dello Stato questo viene contratto sulla base delle relative autorizzazioni statali.

Lombardia All'art.44 della l.r. n.34/78 e successive modifiche ed integrazioni è disposta la disciplina dell'indebitamento che può essere autorizzato solo per la copertura del disavanzo precisato a termini dell'art.38 della stessa legge quale somma delle spese di investimento e per la partecipazione a società finanziarie aumentata della quota del saldo negativo presunto dell'esercizio precedente determinata dalla mancata stipulazione di mutui ed altre forme di indebitamento già autorizzati e non si deve tener conto in tale computo delle spese di investimento finanziate da assegnazioni dello Stato. Sono ribaditi i consueti limiti temporali, procedurali, di carattere qualitativo e quantitativo previsti dal dlgs.n.76/2000 e dalla legge n.281/70. In particolare, il limite quantitativo è previsto dal comma 2 dell'articolo 44 e consiste in un importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interesse di mutui e per altre forme di indebitamento che non può superare il 25 % dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie non vincolate della regione. Spetta, infine, alla Giunta regionale effettuare le operazioni, determinandone le condizioni e le modalità entro i limiti stabiliti dalle leggi, previo parere conforme del comitato interministeriale per il credito del risparmio per i prestiti obbligazionari.

Marche La disciplina dell'indebitamento e delle modalità di contrazione è contenuta nell'art.31 della l.r. n.31/2001 che prevede in attuazione del dettato del d.lgs.n.76/2000 i limiti quantitativi e qualitativi alla contrazione del debito. Ai sensi del comma 1 dell'articolo 31 la contrazione di mutui e

XIV LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

L'emissione di prestiti obbligazionari da parte della regione viene autorizzata con legge di approvazione del bilancio o di variazione a copertura del disavanzo esistente fra il totale degli stanziamenti di spesa e quelli dell'entrata. Il c.2 del suddetto art.31 specifica che in apposita tabella allegata al bilancio deve essere indicata la capacità di indebitamento regionale e l'ammontare dei mutui e prestiti autorizzati e contratti. Il c.8 prevede che i mutui autorizzati e non contratti entro i termini di chiusura dell'esercizio possano essere nuovamente autorizzati negli esercizi successivi con apposita previsione contenuta nella legge di bilancio e limitatamente alla quota determinata dalla mancata contrazione in raffronto al totale degli impegni assunti per spese di investimento. La Giunta è autorizzata ad adottare tutte le iniziative tese alla riduzione del costo di interessi passivi anche mediante la gestione attiva del debito.

Molise L'art.36 della l.r. n.4/2002 prevede, in linea con la disposizione contenuta nel d.lgs.n.76/2000, la contrazione di mutui finalizzata alla copertura i spese di investimento, al netto di quelle finanziate con entrate destinazione vincolata; per spese finalizzate all'assunzione di partecipazioni a società finanziarie regionali, nonché per la copertura della quota di disavanzo presunto alla fine dell'esercizio precedente conseguente alla mancata contrazione dell'indebitamento autorizzato dalla legge di bilancio. Sono previsti, altresì, i consueti limiti quantitativi, procedurali e temporali. La Giunta determina le condizioni e le modalità per l'esecuzione delle operazioni di indebitamento autorizzate ed effettua le successive operazioni di gestione del debito che si rendano necessarie in relazione all'andamento dei mercati.

Piemonte La disciplina dei mutui e delle altre forme di indebitamento è contenuta nell'art.18 del Regolamento di contabilità regionale attuativo dell'art.4 della l.r. n.7/2001. La Regione può contrarre mutui solo per provvedere a spese di investimento o di ristrutturazione del debito nonché per assumere partecipazioni in società finanziarie regionali, **compatibilmente con il quadro economico finanziario risultante dal documento di programmazione economico finanziaria**. E' prevista inoltre la possibilità di contrarre anticipazioni unicamente allo scopo di fronteggiare temporanee deficienze di cassa per un importo non eccedente l'ammontare bimestrale delle entrate tributarie. I limiti all'indebitamento di carattere procedurale, temporale e quantitativo sono i consueti.

Puglia L'art.71 della l.r. n.28/2001 disciplina il limite qualitativo alla contrazione di mutui e prestiti da parte della Regione con riferimento generico alle disposizioni vigenti in materia. In particolare il comma 1 dello stesso articolo prevede che la contrazione di mutui e prestiti da parte della regione, ivi compresi i relativi contratti preliminari, sia autorizzata con legge di approvazione del bilancio o con legge di variazione, entro i limiti e per le finalità fissate dalla legge; il c.4, poi, dispone che le rate di ammortamento dei mutui e degli oneri derivanti dalla contrazione di prestiti obbligazionari siano iscritti nel bilancio regionale in apposite UPB distintamente per la quota destinata al pagamento degli interessi e per la quota destinata al rimborso del capitale. La Regione è obbligata a dare pubblicità alle condizioni stabilite per il mutuo attraverso la pubblicazione sul Bollettino Ufficiale.

Toscana L'art.8 della l.r.n.36/2001 rubricato "ricorso al mercato finanziario" contiene le disposizioni relative all'assunzione di mutui da parte della Regione e ribadisce i consueti limiti qualitativi (la destinazione è a copertura delle spese di investimento incrementate da quelle per l'assunzione di partecipazioni in società finanziarie e della quota del saldo finanziario negativo presunto dell'esercizio precedente determinata dalla mancata contrazione dell'indebitamento già autorizzato), quantitativi, procedurali e temporali previsti anche nelle altre leggi regionali. In particolare il c.9 prevede che la Giunta Regionale, al fine di tutelarsi dal rischio di rialzo dei tassi di interesse, possa avvalersi di strumenti operativi contemplati dalla prassi dei mercati finanziari ed effettuare le opportune operazioni di gestione del debito. Le norme in materia di modalità di contrazione del debito sono contenute in alcune disposizioni specifiche (33,34,35 e 36) del Regolamento di contabilità adottato con DPGR 19 dicembre 2001 n.61/R in attuazione della L.R. n.36/2001. All'assunzione di mutui autorizzati con la legge di bilancio, ai sensi dell'articolo 33 della citata DPGR, provvede il dirigente regionale competente in materia finanziaria a seguito di pubblico incanto.

Umbria L'art.63 della l.r.n.13/2000 analogamente alla legge regionale della Puglia prevede gli stessi limiti di carattere qualitativo, procedurale e temporale ad eccezione di quello quantitativo non rinvenibile nel dispositivo del citato articolo. In particolare, giova ricordare che la disposizione prevede che le rate di ammortamento dei mutui e gli oneri derivanti dalla contrazione di prestiti obbligazionari mediante emissione di quanto ordinari regionali siano iscritti nel bilancio regionale in appositi unità previsionali di base UPB, distintamente per la quota destinata al pagamento di interessi e per la quota destinata al rimborso del capitale. ...Anche per la regione Umbria la legge di contabilità regionale dispone che, entro quindici giorni dalla definizione del mutuo, la Giunta è tenuta a dare notizia della stipula del mutuo attraverso pubblicazione sul Bollettino Ufficiale con indicazione espressa dei termini e delle condizioni pattuite.

Veneto Il capo III della l.r. n.39/2001 rubricato "indebitamento" contiene l'art.25 che prevede la possibilità per la Regione di contrarre mutui o ricorrere a prestiti obbligazionari solo per provvedere a spese d'investimento nonché assumere partecipazioni in società finanziarie regionali a copertura del disavanzo risultante fra le spese totali che si prevede di impegnare e le entrate che si prevede di accertare nel corso dell'esercizio di riferimento, nei limiti di un importo non superiore al totale cumulato delle spese citate se non finanziate con entrate a destinazione vincolata. Per quanto riguarda il ricorso all'indebitamento con oneri a carico dello Stato la Giunta regionale provvede direttamente sulla base delle relative leggi statali di autorizzazione il ricorso le forme di indebitamento è consentito per la copertura del disavanzo esistente fra il totale delle spese che si prevede di impegnare e il totale delle entrate che si prevede di accertare nel corso dell'esercizio di riferimento, nel limite di un importo non superiore al totale cumulato delle spese di investimento e delle spese per l'assunzione di partecipazioni a società finanziarie regionali, se non finanziate con entrate destinazione vincolata.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Regioni	5 Copertura leggi di spesa
Abruzzo	L'art. 27 della l.r.n.3/2002 rubricato "copertura finanziaria delle leggi" contiene la disciplina delle modalità di copertura finanziaria delle leggi che comportino nuovi o maggiori oneri, ovvero minori entrate nei termini di seguito indicati: 1) utilizzo accantonamenti iscritti nei fondi speciali, 2) riduzione di precedenti autorizzazioni, 3) riduzione di disponibilità riguardanti spese non obbligatorie, 4) modifiche legislative che comportino nuove o maggiori entrate, escludendosi che eventuali entrate in conto capitale servano a coprire spese correnti. Ogni disegno di legge (ddlr) che comporti maggiori oneri o minori entrate deve essere accompagnato da apposita relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri recati e sulle relative coperture.
Basilicata	L'art. 9 della l.r.n.34/2001 elenca le modalità di copertura delle leggi di spesa 1) utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali ex art.37 LR, 2) riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, 3) riduzione di disponibilità riguardanti spese non obbligatorie, 4) modifiche legislative che comportino nuove o maggiori entrate, escludendosi che eventuali entrate in conto capitale servano a coprire spese correnti. Ogni ddlr che comporti maggiori oneri o minori entrate deve essere accompagnato da apposita relazione tecnica concernente una serie di elementi informativi utili per l'esame del progetto sottoposto al vaglio del Comitato tecnico di verifica finanziaria (di cui al successivo art.10) istituito presso la Segreteria Generale della Giunta Regionale e composto dai dirigenti responsabili dell'Ufficio Bilancio.
Catania	L'art. 6 della l.r.n.8/2002 riprendendo la disciplina già citata per le prime due regioni in ordine alle modalità di copertura dispone che la copertura finanziaria delle leggi che comportino nuove o maggiori spese o minori entrate deve avvenire nel rispetto degli equilibri di bilancio. Elemento distintivo è rappresentato dall'indicazione dei contenuti necessari delle relazioni tecniche che accompagnano i ddlr proposti dalla Giunta all'approvazione del Consiglio (art.7). I contenuti devono essere riferiti al contesto socioeconomico ed agli obiettivi coerenti con il quadro della programmazione regionale, all'individuazione dei potenziali fruitori dell'iniziativa, agli oneri finanziari derivanti distinti fra spesa corrente e spesa in conto capitale, aspetti procedurali ed organizzativi.
Campania	L'art. 26 della l.r.n.7/2002 stabilisce l'obbligatorietà della copertura finanziaria per tutte le leggi che sopprimano entrate regionali o ne riducano il gettito, per le leggi di spesa e per gli atti di iniziativa e gli emendamenti consiliari e di Giunta. Viene fatta una distinzione chiara fra copertura attuata con mezzi di bilancio e copertura realizzata attraverso mezzi extrabilancio, nel rispetto del principio di equilibrio e degli eventuali vincoli di destinazione imposti alle entrate regionali. Fra i mezzi di copertura extrabilancio occorre annoverare principalmente la modifica della legislazione vigente in modo tale da istituire nuove o maggiori entrate o da ridurre proporzionalmente le spese obbligatorie ai sensi del c.1 lett. b) e c).
Emilia Romagna	Nella l.r.n.40/2001 non è dato rinvenire una disposizione specificamente rubricata "copertura finanziaria delle leggi di spesa" ma al capo III sono contenuti degli articoli dedicati alla disciplina delle leggi di spesa distinguendosi fra quelle che autorizzano spese continuative o ricorrenti per le quali è la legge di bilancio a determinare l'entità della relativa spesa e leggi che autorizzano spese pluriennali. L'art.28 è dedicato alla disciplina dei fondi speciali che vengono iscritti nella competenza e nella cassa del bilancio di previsione per far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti che si perfezionino successivamente all'approvazione del bilancio di previsione. Al bilancio è allegato un elenco dei provvedimenti legislativi che si prevede di finanziare con ciascun fondo speciale. Le quote dei fondi rimaste inutilizzate alla fine dell'esercizio costituiscono economie di spesa. L'art.25 è specificamente destinato alla disciplina del fondo di riserva per spese obbligatorie mentre l'art.27 disciplina il fondo di riserva per spese impreviste.
Lazio	L'art.16 della l.r.n.25/2001 elenca le modalità di copertura finanziaria delle leggi regionali che comportino nuove o maggiori spese. Analogamente ad altre leggi regionali sono elencate le tre modalità tipiche di copertura: 1) utilizzo degli accantonamenti iscritti in fondi speciali, 2) riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa 3) modifiche legislative che comportino nuove o maggiori entrate. Le proposte di legge che comportino nuove o maggiori spese ovvero minori entrate devono essere corredate da una relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri recati da ciascuna disposizione e sulla relativa copertura.
Liguria	Nella l.r.n.15/2002 non è dato rinvenire una disposizione specificamente rubricata "copertura finanziaria delle leggi di spesa" ma all'art.9 le leggi di spesa pluriennale vengono distinte, ai fini della loro copertura, in funzione delle cause da cui deriva la pluriennalità in tre tipi: 1) leggi che prevedono attività o interventi a carattere continuativo; 2) leggi che prevedono opere o interventi specifici il cui onere, per ragioni d'ordine finanziario o tecnico, viene posto a carico di più esercizi; 3) leggi che sono collegate all'esigenza di continuità e regolarità dell'erogazione della spesa. Alcuni articoli, poi, sono dedicati alla disciplina della quantificazione delle leggi di spesa e dei fondi speciali (art.27) iscritti nel bilancio annuale in apposite UPB e destinati alla copertura degli oneri finanziari derivanti da provvedimenti legislativi che si perfezionino nel corso dell'esercizio. I suddetti fondi come precisa l'art.28 non sono utilizzabili per l'imputazione di atti di spesa ma ai soli fini del prelievo di somme da iscriverne in aumento alle autorizzazioni di spesa delle UPB esistenti e di quelle nuove a seguito dell'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che autorizzano le suddette spese.
Lombardia	Il Tit.IV della l.r.n.34/78 e successive modifiche ed integrazioni è dedicato alle leggi regionali di spesa ed agli strumenti regionali di intervento distinguendo fra leggi di spesa che disciplinino spese continuative o ricorrenti, leggi per programmi pluriennali di intervento, leggi per interventi comportanti impegni sugli esercizi futuri, leggi con quantificazione di spesa annuale. Tutte le leggi di spesa, in forza di quanto stabilito dall'art.21 devono conformarsi agli obiettivi definiti dal programma regionale di sviluppo, la quota annuale della spesa è determinata dalla legge di approvazione del bilancio con i criteri relativi alle scelte prioritarie complessive alle disponibilità finanziarie dell'esercizio agli obiettivi di natura congiunturale. L'art.28 disciplina i contenuti delle relazioni che devono accompagnare le leggi di spesa.
Marche	L'art.8 della l.r.n.31/2001 rubricato "disciplina delle procedure delle leggi di spesa" pone come principio base nella previsione della copertura finanziaria delle leggi che comportino nuove o maggiori oneri o minori entrate quello del rispetto degli equilibri di bilancio, dei vincoli di destinazione e della natura economica delle entrate e delle spese. Le leggi che comportino l'erogazione di spese a carico del bilancio della regione devono essere corredate da un'apposita relazione tecnica di analisi economico-finanziaria predisposta dalla struttura regionale competente per materia dalla quale risulti la coerenza economico-finanziaria rispetto al bilancio e la compatibilità deve essere comunque verificata dalla struttura competente in materia di bilancio.
Molise	L'art.6 della l.r.n.4/2002 prevede in materia di copertura delle leggi di spesa le tre modalità ricorrenti nella legislazione regionale e consistenti: nell'utilizzo dei fondi speciali (art.28); nella riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa; nelle innovazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate. Si prevede, inoltre, che i progetti di legge e gli emendamenti di iniziativa della Giunta che comportino nuove o maggiori spese ovvero minori entrate debbano essere accompagnati da una relazione tecnica, concernente l'indicazione degli oneri complessivi e dei mezzi di copertura finanziari, che deve essere predisposta dal settore competente per materia e verificata dall'Assessore al bilancio. Per le spese correnti e le minori entrate devono essere specificati gli oneri annuali fino alla completa attuazione della norma. Per le spese in conto capitale, altresì, deve essere specificata la modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale. Le Commissioni Consiliari possono richiedere alla Giunta la relazione tecnica per le proposte e gli eventuali emendamenti sottoposti all'esame ai fini della verifica tecnica della quantificazione degli oneri recati.
Piemonte	La disciplina della copertura finanziaria delle leggi è contenuta nell'art.26 della l.r.n.7/2001. Le modalità elencate sono: a) utilizzo di accantonamenti iscritti nei fondi speciali (art.22) b) riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa c) a carico di riduzioni di disponibilità formatesi nel corso dell'esercizio riguardanti spese di natura non obbligatoria con conseguente divieto nel corso dello stesso esercizio di variazioni volte ad incrementare gli stanziamenti per spese di questa natura d) modifiche legislative che comportino nuove o maggiori entrate. I progetti di legge che

XIV LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

comportino nuove o maggiori spese devono essere corredati da una relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri recati e sulla relativa copertura con la specificazione per le spese correnti e le minori entrate degli oneri fino alla completa attuazione delle norme e per le spese in conto capitale della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi che si intendono perseguire. Nella relazione devono essere contenuti i dati ed i metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri ed ogni altro elemento utile per l'esame del progetto di legge.

Puglia L'art.35 della l.r. n.28/2001 disciplina specificamente la copertura finanziaria delle leggi di spesa ed individua le tre modalità consuete, con la precisazione che deve considerarsi esclusa la copertura di spese correnti con entrate in conto capitale.

L'art.34 concernente le relazioni alle leggi di spesa prevede che a corredo dei disegni di legge che comportino nuove o maggiori spese ovvero diminuzioni di entrate siano predisposti appositi referti tecnici sulla quantificazione degli oneri recati e sulla relativa copertura. I suddetti referti devono essere predisposti dai rispettivi centri di responsabilità amministrativa competenti per materia e vistati preventivamente dalla Ragioneria. I referti tecnici predisposti dagli uffici delle Commissioni Consiliari devono essere vistati dalla Ragioneria. La relazione tecnica che accompagna i ddl che non siano attuazione di un progetto di intervento incluso nel PRS mette in evidenza: 1) stato di attuazione della spesa autorizzata da precedenti leggi aventi finalità analoghe 2) coerenza degli obiettivi della legge con quanto stabilito dal PRS 3) risultati che la legge intende conseguire anche in termini di costi di investimento e di gestione 4) organi ed unità organizzative responsabili dei singoli adempimenti previsti dalla legge 5) criteri per l'articolazione territoriale degli interventi.

Toscana L'art.11 della l.r. n.36/2001 rubricato "copertura finanziaria delle leggi regionali" prevede che le leggi che sopprimano o riducano il gettito delle entrate ovvero che comportino attività di spesa per la regione in quanto leggi che impongono l'iscrizione in bilancio di spese di importo determinato o determinabile in base a parametri oggettivi devono indicare anche i mezzi per farvi fronte. La disposizione distingue quindi fra copertura mediante mezzi di bilancio e copertura mediante interventi normativi. Sono mezzi di copertura di bilancio: l'utilizzazione di accantonamenti iscritti nei fondi speciali e la riduzione di stanziamenti di spesa il cui importo sia stato autonomamente determinato nel bilancio, nei limiti della quota non ancora impegnata. Costituiscono mezzi di copertura mediante interventi normativi: la modifica della legislazione vigente in modo da istituire nuove o maggiori entrate o da ridurre le spese derivanti da precedenti disposizioni. L'art.12 prevede la necessaria predisposizione di una relazione tecnica sulle metodologie di quantificazione a corredo di tutte le proposte di legge che dispongano minori entrate o maggiori spese.

Umbria L'art.31 della l.r. n.13/2000 individua quattro modalità di copertura delle leggi che comportino nuove o maggiori spese ovvero minori entrate: 1) utilizzo di accantonamenti su fondi speciali 2) riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa 3) a carico di disponibilità formatesi nel corso dell'esercizio 4) modifiche legislative che comportino nuove o maggiori entrate (restando esclusa la possibilità di copertura di spese correnti con entrate in conto capitale). I ddl regionali che comportino nuove o maggiori entrate devono essere corredati da: una relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri recati da ciascuna disposizione e delle relative coperture, concernente i dati le fonti ed ogni elemento utile alla verifica tecnica in sede consiliare.

Veneto L'art.5 della l.r. 29 novembre 2001 n.39 rubricato "copertura finanziaria delle leggi di spesa", premesso che la copertura deve avvenire nel rispetto degli equilibri di bilancio e dei vincoli di destinazione e della natura economica delle entrate e delle spese, prevede tre modalità:

a) utilizzo o rideterminazione degli accantonamenti nei fondi speciali. b) riduzione di stanziamenti di spesa c) in corrispondenza a nuove o maggiori entrate.

PARTE III[^]**LA SANITA'**

- 1. Considerazioni generali**
- 2. Costi e finanziamenti dell'assistenza sanitaria. Nuovo sistema di classificazione dei bilanci aziendali e aggiornamento dei disavanzi dell'anno 1999**
- 3. Entrate, uscite e disavanzi negli anni 2000 e 2001**
 - 3.1. L'anno 2000*
 - 3.2. L'anno 2001*
- 4. La gestione dell'anno 2002: primi provvisori risultati**
- 5. Il ripiano dei disavanzi sino all'anno 2001**
- 6. La spesa sanitaria di parte corrente. Analisi per categorie economiche**
 - 6.1. Il costo del personale e la sua gestione*
 - 6.2. La spesa farmaceutica. Anni 1999-2002*
 - 6.3. La spesa per beni e servizi*
 - 6.4. L'ospedaliera convenzionata*
- 7. I livelli essenziali di assistenza**
- 8. Analisi sulla appropriatezza nella erogazione delle prestazioni sanitarie**
 - 8.1. Criteri di selezione e parametri di valutazione*
- 9. Il programma di investimenti nel settore della sanità [art. 20, legge 67/'88]**
 - 9.1. Attuazione della prima fase e quadro normativo di riferimento*
 - 9.2. La seconda fase del programma nazionale straordinario. Quadro normativo. Gli accordi di programma*
 - 9.3. Le fonti di finanziamento degli accordi di programma*

9.4. Gli importi previsti negli accordi per categorie di intervento

9.5. Gli interventi previsti negli accordi

9.6. L'esecuzione degli accordi. Gli interventi autorizzati

10. Altre linee di finanziamento del programma di investimenti in sanità

10.1. La libera professione intramuraria

10.2. Il potenziamento delle strutture di radioterapia

10.3. Strutture residenziali per cure palliative e di assistenza ai malati terminali

1. Considerazioni generali

Il problema dei ricorrenti deficit annuali, nella gestione dell'assistenza sanitaria, ha visto prevalere nel periodo più recente una regolamentazione fondata su accordi fra Governo e Regioni intesi a stringere le reciproche responsabilità su comportamenti definiti e corrispettivi, valevoli per un verso ad attivare iniziative regionali di controllo capaci di tenere a freno l'evoluzione della spesa sanitaria, per altro verso ad impegnare il Governo a dare definitiva soluzione al ricorrente problema del "sottofinanziamento" in sanità all'origine di larga parte degli annuali travalicamenti dei fabbisogni consuntivi.

All'iniziale quadro pattizio definito con gli accordi del 3 agosto 2000 e 8 agosto 2001 si aggiungono tuttavia con la finanziaria 2003 ulteriori regole, le quali non rinvengono da analoga fonte concertativa e che sembrano piuttosto iscriversi nell'esigenza di tener dietro a parametri resi obbligatori dalla partecipazione del nostro paese all'UEM.

Nel ripercorrere il quadro delle pattuizioni e dei reciproci impegni assunti da Governo e Regioni, punti salienti da ricordare sono i seguenti.

Con l'accordo 3 agosto 2000 il Governo si era impegnato a incrementare il fondo sanitario nazionale 2000 di 6.860 miliardi di lire [da 117.000 a 124.000 mld] da ripartire fra le Regioni entro il 30 settembre 2000, mentre agli eventuali disavanzi registrati in tale anno erano le Regioni a dover fare fronte con i propri bilanci. Quanto al 2001, il finanziamento viene portato a 129.000 miliardi di lire [5.000 in più rispetto al 2000], poi rivisto al rialzo con la finanziaria 2001 e definitivamente fissato a 131.143 miliardi [ivi compresi 300 mld attribuiti con l'assestamento bilancio].

Più articolato il successivo accordo 8 agosto 2001, ove l'obiettivo di una effettiva responsabilizzazione dei due livelli di governo sulla quota di deficit sanitari a ciascuno attribuibile si innesta su un piano di reciproche obbligazioni collegate e corrispettive. Tant'è che la riconosciuta integrazione al finanziamento per il 2001 [elevato a 138.000 miliardi di lire, inclusi i 300 mld da attribuire con l'assestamento] vede in contropartita l'impegno assunto dalle Regioni di adottare specifiche misure per frenare il ripetersi di sfondamenti dai tetti. Fra queste, in particolare [punti 2, 15, e 19 dell'accordo]: i) adesione alle convenzioni in tema di acquisti di beni e servizi, con

onere a loro carico per la spesa eccedente; ii) obblighi informativi sul monitoraggio della spesa; iii) adeguamento alle prescrizioni del patto di stabilità interno; iv) erogazione di tutte le prestazioni comprese nei livelli essenziali di assistenza; v) impegno a mantenere la stabilità delle gestioni.

Tali adempimenti hanno assunto speciale vincolatività per le Regioni, dal momento che vi è stata collegata una sanzione di natura finanziaria particolarmente severa, non bilanciata tuttavia da analoga misura di garanzia per l'eventuale inadempienza al patto da parte del versante centrale.

Come precisato in prosieguo [v. par. 5] se per un verso non sono mancate difficoltà da parte di alcune Regioni per star dentro all'obiettivo di dare compiuta copertura al disavanzo 2001¹, non meno rilevante è il notevole ritardo con il quale si è provveduto dal Governo centrale alle erogazioni di quanto stabilito con l'accordo dell'agosto 2001. Malgrado verifiche positive nell'ambito del tavolo tecnico per la maggior parte delle Regioni, la pattuita integrazione al finanziamento 2001 è slittata a gennaio 2003, influenzando sulla ripartizione dei fondi 2002 [10.1.2003] che hanno scontato, durante l'esercizio, analoga provvisoria decurtazione. La gestione del 2001 e quella del 2002 si sono svolte sulla base di risorse misurate su livelli di fabbisogno non in linea con l'accordo sui livelli essenziali di assistenza [recepito con DPCM 29.11.2001]. Le prestazioni, comunque obbligatorie e perciò da garantire, sono state erogate sulla base di onerose anticipazioni di cassa per fare fronte alla differenza fra costi delle prestazioni e finanziamenti assicurati.

Il credito che le Regioni hanno progressivamente maturato a fine 2002 con riguardo agli indicati accordi 2000 e 2001 è pari complessivamente a 7.753 milioni di euro [15.012 miliardi di lire], riferito per 697,2 milioni e 102 milioni di euro all'anno 2000, per 3.413 milioni di euro al 2001, per 3.141 milioni al 2002 [6.857 miliardi di lire: v. par. 4 e Tabelle Parte III[^] 6,7,8].

Ciò detto, va poi segnalato come ulteriori adempimenti, per accedere all'integrazione dei finanziamenti, siano fissati alle Regioni con la finanziaria 2003. Si tratta di obblighi già previsti nel d.l. 347/2001 di recepimento dell'accordo 2001 ma ai

¹ Per cinque Regioni gli interventi a copertura dei disavanzi 2001 sono stati giudicati non congrui in sede di tavolo tecnico: Campania, Abruzzo, Calabria, Sicilia, Sardegna.

quali non era originariamente collegata la sanzione di riduzione dei finanziamenti ora anche ad essi riferita sulla base di una estensione di disciplina che non attinge a regole condivise.

Vi si coglie una prima presa di distanza dalla logica della concertazione, sulla quale cominciano a far premio problemi legati ad un fabbisogno del settore statale messo in tensione dall'insostenibile divaricazione fra tasso di crescita e tasso di evoluzione della spesa sanitaria².

Due considerazioni a riguardo. La prima per notare come tale presa di distanza dalle regole pattizie abbia coinciso con lo slittamento – di cui si è detto – nell'erogazione di risorse spettanti alle Regioni per finanziare prestazioni obbligatorie nel quadro dei livelli essenziali di assistenza. L'altra per rilevare le onerose anticipazioni di cassa cui hanno dovuto fare ricorso le Regioni a causa degli intempestivi trasferimenti con conseguenti oneri aggiuntivi per interessi.

L'attuale sistema di regolazione dei rapporti fra livelli istituzionali, centrale e regionale, denuncia aspetti di debolezza. A fronte di una più ampia garanzia costituzionale riservata all'autonomia regionale sul versante dell'entrata e della spesa [art. 119 cost.], non ugualmente allineate paiono le disposizioni introdotte con la finanziaria 2003. Il che vale per il congelamento della facoltà di manovra su addizionale IRPEF e aliquota di compartecipazione IRAP³, ora condizionate alla approvazione della riforma fiscale [art. 3, comma 1, lett. a] che, a sua volta, dovrà

² La spesa sanitaria nel quadriennio 1998-2001 è cresciuta in media del 7,4% con accentuazione nel secondo biennio [+ 8,8%] a fronte di un PIL nominale la cui evoluzione, nei quattro anni considerati, è stata del 4,3%. Uno scarto che smentisce la tenuta dei fabbisogni di volta in volta ipotizzati e rende inadeguata l'ipotesi di un finanziamento pari al 6% del PIL.

³ Gran parte delle Regioni a statuto ordinario e speciale e delle Province autonome hanno modificato per l'anno 2002 le aliquote. Da dire che per tale anno la finanziaria 2002 consentiva il superamento dei limiti di legge da parte della imposizione fiscale regionale. Per quanto riguarda l'IRPEF le Regioni Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Veneto, Calabria hanno deliberato per il 2002 una aliquota aggiuntiva dell'addizionale regionale nelle seguenti misure:

SCAGLIONI	Lombardia	Marche	Piemonte	Puglia	Veneto	Calabria
Fino a euro 10.329,14	1,2%	0,9%	0,9%	1,4%	1,2%	1,4%
da 10.329,15 a 15.493,71	1,2%	0,9%	1,4%	1,4%	1,3%	1,4%
da 15.493,71 a 30.987,41	1,2%	1,91%	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%
da 30.987,41 a 69.721,68	1,4%	3,6%	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%
oltre 69.721,68	1,4%	4,0%	1,4%	1,4%	1,9%	1,4%

attendere le proposte demandate all'”Alta commissione” per il federalismo [art. 3, comma 1, lett. b] con tempi che rischiano di bruciare l'intero anno fiscale.

Tale sospensione può incidere sull'efficacia di deliberazioni eventualmente già assunte in applicazione di leggi regionali, e priva le Regioni della possibilità di acquisire risorse, senza corrispondente compensazione finanziaria e di un coordinamento finanziario affidato alla legislazione concorrente.

Va notata la contraddizione creatasi fra il permanere dell'obbligo di rispetto da parte regionale del patto di stabilità in sanità e della correlativa sanzione e, di contro, l'adempimento reso più difficile dalla riduzione delle risorse, cui si aggiunge altresì l'applicazione anticipata del blocco all'integrazione finanziaria pattuita. Permane l'interrogativo sulla possibilità delle Regioni di assicurare ai livelli di assistenza il complesso delle prestazioni individuate come essenziali con l'accordo del novembre 2002⁴.

Non minori le preoccupazioni relative alla complessa e dettagliata trama di vincoli e limiti imposti alla gestione regionale.

Con decreto del Ministro dell'economia [29.11.2002], in attuazione al d.l. 194/2002 convertito con la legge 246/2002, viene esteso alla spesa sanitaria il provvedimento di blocco già previsto per impegni e pagamenti del bilancio dello Stato. Una estensione interpretativa da parte del decreto ministeriale che desta non poche perplessità.

Inevitabile a riguardo la riflessione sulla coerenza, con il riformato titolo V° della costituzione, di un potere del Governo di intervenire per regolare una materia, quale la gestione della sanità, la cui disciplina è attribuita alla legislazione concorrente [art. 117 cost.] e perciò riservata alle Regioni, salvo il rispetto dei principi fondamentali. Né la questione può ritenersi superata dal fatto che il decreto, anziché alla materia della sanità, si riferisca direttamente ai soggetti che la gestiscono.

⁴ Con l'accordo del 22 novembre 2001 [repertorio n 1318] è stato convenuto [punto 8] che i livelli essenziali di assistenza sono fissati in relazione alle risorse definite con l'accordo dell'8 agosto 2001, pertanto resta fermo l'impegno del Governo ad accompagnare eventuali variazioni in incremento dei livelli essenziali con le necessarie risorse aggiuntive [punto 6] e *a contrariis* alla riduzione delle risorse consegue la compressione delle prestazioni necessarie ad assicurarli per quantità e qualità.

La disposta riduzione del 15% alla spesa in sanità non è coerente con l'obbligatorietà dei LEA, né con quella autonomia di spesa riconosciuta alle Regioni anche sotto la vigenza del precedente testo costituzionale [v. Corte cost. 307/1983].

L'avviso della Corte è nel senso di più cauto esercizio della potestà legislativa da parte di entrambi i livelli di Governo, tenendo conto che la riforma del titolo V° della costituzione configura un nuovo assetto del sistema delle autonomie territoriali, ove le Regioni, dotate di ampi poteri legislativi, rivestono un ruolo fondamentale nel quadro di un pluralismo istituzionale che postula rispetto e garanzia. La valorizzazione del principio di leale collaborazione è espressamente evocato nell'accordo interistituzionale sul federalismo del 20 giugno scorso, in applicazione del quale è la ricerca della più ampia convergenza fra livelli di governo per addivenire a soluzioni condivise sulle principali questioni interpretative e di applicazione della riforma costituzionale [v. punto I, n. 3].

2. Costi e ricavi dell'assistenza sanitaria. Nuovo sistema di classificazione dei bilanci aziendali e aggiornamento del disavanzo dell'anno 1999

L'analisi dei dati relativi alla gestione delle risorse destinate alla assistenza sanitaria, a partire dall'anno 2000, assume a base di riferimento il nuovo sistema di classificazione economica dei bilanci aziendali uniformato ai principi del codice civile. Con decreto del Ministro della sanità 16 febbraio 2001 sono stati approvati nuovi modelli di rilevazione delle attività economiche delle aziende sanitarie locali [asl] e delle aziende ospedaliere, per la necessità di adeguare l'acquisizione dei dati con le finalità di programmazione e governo della spesa sanitaria, nonché per le esigenze di ricomposizione dei dati nell'ambito della relazione generale sulla situazione economica del paese e più in generale nel quadro di omogeneizzazione delle procedure di monitoraggio della spesa per l'assistenza sanitaria. Tali obiettivi hanno trovato ulteriore conferma con il decreto del Ministro della salute 11 febbraio 2002 di approvazione dello schema di bilancio di asl e ospedali.

Il decreto 16 febbraio 2001, con riferimento ai dati relativi all'anno 2000, ha previsto l'introduzione dei seguenti modelli di rilevazione: i) conto economico delle asl e delle aziende ospedaliere a preventivo e a consuntivo – Mod. CE; ii) stato

patrimoniale delle asl e aziende ospedaliere a consuntivo – Mod. SP; iii) costi dei presidi a gestione diretta delle asl a consuntivo – Mod. CP; iv) costi per livelli di assistenza delle asl e aziende ospedaliere a consuntivo.

Va osservato come la comparazione dei dati, nel passaggio dal precedente sistema di rilevazione, fondato su dati di competenza finanziaria secondo il precedente modello RND, a quello attuale, che utilizza la competenza economica, soffre di qualche approssimazione, malgrado il Ministero della salute abbia provveduto, anche per l'anno 1999, alle necessarie operazioni di riclassificazione⁵.

Quanto ai risultati gestionali, nella relazione dello scorso anno si è riferito sugli anni precedenti il 2002 sulla base di dati non ancora definitivi e recentemente rivisti. Si ravvisa perciò l'opportunità di ulteriori precisazioni.

Con riferimento all'anno 1999, va ricordato che il finanziamento complessivo a copertura della spesa di competenza era fissato originariamente in 108.740 miliardi di lire nella seguente composizione:

a) 50.288 miliardi, stimati, di Irap e IRPEF, risultati a consuntivo pari a 39.993 miliardi;

b) 4.201 miliardi, stimati, di entrate proprie delle asl, risultate a consuntivo pari a 4.407 miliardi;

c) 5.883 miliardi, stimati, di partecipazioni delle Regioni a statuto speciale, risultati a consuntivo pari a 6.913 miliardi;

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

⁵ Il processo di riclassificazione ha interessato sin dal 1997 alcune Regioni in via sperimentale e si è concluso solo nel 2002 con l'adozione della contabilità economico-patrimoniale da parte della Regione Sicilia e della Provincia autonoma di Bolzano, le ultime a recepire l'indicazione legislativa a riguardo recata nel d.lgs 502/92.

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 che 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]

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. In primo luogo, i progetti regionali funzionali agli obiettivi prioritari del PSN [ivi compreso il fondo per l'esclusività del 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], successivamente ripristinate a seguito dell'accordo del 3 agosto 2000 [CIPE 2.11.2000]. In secondo luogo, 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] ad una serie di adempimenti procedurali ai fini della definitiva individuazione dei disavanzi delle gestioni sanitarie ante '95 e 1995/1997, con l'attivazione di piani di rientro dal deficit.

Ciò posto, la seguente tabella ricostruisce gli esiti gestionali dell'anno 1999, in ordine ai quali è da ricordare che l'integrazione al fondo sanitario per 4.950 miliardi, disposta in sede di assestamento del bilancio dello Stato per l'anno 1999, ha avuto attuazione con la deliberazione CIPE 15 febbraio 2000. Inoltre, in virtù dell'accordo Governo-Regioni del 3 agosto 2000, sono stati sbloccati i 1.615 miliardi. Da segnalare peraltro l'utilizzo, per il finanziamento dei livelli di assistenza, di risorse destinate a finalità specifiche e vincolate.

Occorre poi precisare che i finanziamenti sono ricostruiti nella tabella sulla base del criterio della competenza economica, comprensivo perciò di quanto assegnato per far fronte al fabbisogno dell'anno e perciò non sempre coincidente con gli importi dei ricavi rinvenienti dai conti economici aziendali ove sono spesso appostate somme appartenenti alla competenza di anni precedenti o viceversa recano slittamenti ad esercizi successivi. La scelta di tale criterio si spiega con l'obiettivo della presente analisi che intende ricostruire il margine di sottodotazione annuale dei finanziamenti in sanità.

Quanto alle Regioni Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia e alle Province di Trento e Bolzano, i risultati tratti dai rispettivi conti economici consolidati della sanità servono a dar conto di eventuali situazioni di disavanzo che, seppure non destinate a gravare sui conti pubblici di livello nazionale a causa del particolare sistema di finanziamento delle indicate autonomie speciali, esigono comunque interventi a ripiano tramite risorse pubbliche⁶.

⁶ Diversa la ricostruzione per Sicilia e Sardegna, la cui quota di partecipazione alla spesa sanitaria è individuata in sede di ripartizione del fabbisogno complessivo ed è inclusa nella realtiva delibera annuale del CIPE di assegnazione.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB. 37/REG

SPESA E FINANZIAMENTO CORRENTE DEL SSN RISULTATI FINALI DI GESTIONE ANNO 1999							
(in milioni di lire)							
REGIONI	SPESA \ COSTI	FINANZIAMENTO				TOTALE *	DISAVANZI (-) o AVANZI
		IRAP+ Add. Ie IRPEF	ULTERIORI TRASFERIMENTI da PUBBLICO e da PRIVATO	RICAVI e ENTRATE PROPRIE VARIE	FSN e ULTERIORI INTEGRAZIONI a CARICO dello STATO *		
PIEMONTE	9.525.974	3.511.647	3.578	374.293	4.938.759	8.828.277	-697.697
V. d' AOSTA	288.081	103.230	184.848	9.531	-9.528	251.020	-37.061
LOMBARDIA	19.377.814	9.292.044	0	929.175	8.167.932	18.389.151	-988.663
P. BOLZANO	1.312.901	558.953	693.494	52.659	7.795	665.215	-647.686
P. TRENTO	1.111.007	509.431	556.364	57.324	-12.112	1.130.180	19.173
VENETO	9.735.420	3.604.659	8.363	514.697	5.017.208	9.144.926	-590.494
FRIULI V.G.	2.586.462	937.074	1.477.293	130.653	41.442	2.513.688	-72.774
LIGURIA	3.792.421	1.056.076	0	116.529	2.483.883	3.656.488	-135.933
E. ROMAGNA	9.076.153	3.507.551	4.174	523.985	4.631.258	8.666.968	-409.185
TOSCANA	7.540.632	2.516.445	4.998	343.834	4.598.453	7.463.730	-76.902
UMBRIA	1.789.832	505.051	0	77.037	1.199.519	1.781.608	-8.224
MARCHE	3.114.168	965.518	1.987	149.469	1.781.131	2.898.105	-216.063
LAZIO	11.488.932	4.507.732	23.254	290.454	5.304.961	10.126.401	-1.362.531
ABRUZZO	2.676.610	676.507	1.965	71.707	1.762.510	2.512.689	-163.921
MOLISE	654.822	141.552	343	18.514	488.763	649.172	-5.650
CAMPANIA	11.344.026	2.238.870	0	227.403	7.947.199	10.413.472	-930.554
PUGLIA	8.029.851	1.533.692	15.494	163.361	5.747.068	7.459.615	-570.236
BASILICATA	1.066.159	237.939	4	30.670	801.436	1.070.049	3.890
CALABRIA	3.912.823	787.524	9.755	67.182	2.778.776	3.643.237	-269.586
SICILIA	9.630.489	2.001.904	3.686.509	168.974	3.179.372	9.036.759	-593.730
SARDEGNA	3.264.863	799.672	826.671	89.420	1.304.487	3.020.250	-244.613
TOTALE	121.319.440	39.993.071	7.499.093	4.406.871	62.160.313	113.321.000	-7.998.440
SOLO DISAVANZI							
EURO	62.656,26	20.654,70	3.872,96	2.275,96	32.103,12	58.525,41	-4.130,85

FONTE: elaborazione Cortei conti su dati Ministero della salute

Va innanzitutto notato come il complessivo importo di finanziamento attribuito ai livelli di assistenza sanitaria per l'anno 1999, a seguito di successive integrazioni, è risultato consuntivamente pari a 113.302 miliardi di lire [58.515,60 milioni di euro], al netto della ulteriore partecipazione al fabbisogno da parte della Valle d'Aosta, del Friuli Venezia Giulia e della Provincia autonoma di Bolzano per azzeramento del proprio deficit. Nella composizione del complessivo finanziamento figurano tuttavia risorse vincolate a spese diverse da quelle per livelli di assistenza sanitaria. E' stata perciò utilizzata la 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 e delle integrazioni, la spesa per i livelli di assistenza è risultata pari a 121.319 miliardi di lire [€ 62.656,03 mln], con un disavanzo di 8.021 miliardi di lire [€ 4.142,50 mln].

Preoccupa il risultato negativo del Lazio che espone un disavanzo di 1.363 miliardi di lire, molto elevato rispetto a quello delle altre Regioni. Elevato anche il disavanzo della Lombardia [£ 999 mld].

3. Entrate, uscite, disavanzi negli anni 2000 e 2001

3.1. L'anno 2000

Le disponibilità finanziarie a copertura del fabbisogno di parte corrente della assistenza sanitaria per l'anno 2000 sono state originariamente fissate con la deliberazione CIPE del 26 maggio 2000 in 117.129 miliardi di lire, così ripartiti:

- 114.379,7 miliardi di lire alle Regioni e Province autonome per il finanziamento dei livelli di assistenza;
- 190 miliardi di lire alla Croce Rossa italiana;
- 220,3 miliardi di lire all'Ospedale Bambin Gesù;
- 200 miliardi agli Istituti Zooprofilattici sperimentali;
- 2.139 miliardi accantonati in attesa di proposte di destinazione da parte del Ministro della Sanità.

Con l'accordo Governo-Regioni del 3 agosto 2000, è stata convenuta una integrazione al finanziamento di 6.860 miliardi di lire [3.542,98 mln. €], poi disposta con la legge 317/2000 di assestamento del bilancio dello Stato. L'ammontare complessivo delle risorse di parte corrente, da destinare al SSN, è stato rideterminato in 124.000 miliardi di lire [64.462,80 mln €] che, tenuto conto delle partecipazioni delle Regioni a statuto speciale e di variazioni introdotte con legge, è risultato a consuntivo pari ad un ammontare di ricavi di oltre 125.000 miliardi di lire [64.557,11 mln €], al netto della voce relativa all' Ospedale Bambino Gesù e al finanziamento di altri enti [lire 986 mld].

Per gli eventuali travalicamenti rispetto ai tetti di spesa, le Regioni erano impegnate ad assumere a proprio carico la copertura degli oneri relativi, mediante l'aumento delle imposte da deliberare sui bilanci regionali 2002, la contrazione di mutui con oneri a carico dei bilanci regionali e l'utilizzo, in generale, di risorse proprie.

Con il successivo accordo dell'8 agosto 2001, a fronte del maggiore fabbisogno e conseguente disavanzo 2000 provvisoriamente stimato in oltre 7.000 miliardi di lire [3.656,51 mln €], sono stati riconosciuti alle Regioni ulteriori 2.898 miliardi di lire da porre a carico del bilancio dello Stato, di cui 2.700 miliardi di lire [1.394,43 mln €] da ripartire fra tutte le Regioni e 198,5 miliardi di lire a favore del Lazio per ripiano disavanzi del Policlinico Umberto I°. L'indicato importo risulta iscritto in Tab B della legge 448/2001 [finanziaria 2002] e la sua utilizzazione rinviene dal d.l. 63/2002 convertito con la legge 112/2002 [art. 4-bis].

Poichè tale integrazione è sopraggiunta ad esercizio chiuso e commisurata all'ammontare presunto dei deficit, si configura come copertura del disavanzo e perciò nella seguente tabella non viene inclusa fra i finanziamenti della competenza economica dell'esercizio, mentre se ne darà conto in successivo paragrafo dedicato al regime dei ripiani a copertura dei disavanzi pregressi [v. parag. 5].

Non a caso va ricordato come l'erogazione di tale ripiano sia stata subordinata – con l'accordo medesimo – all'adozione da parte delle Regioni dei provvedimenti per la copertura del disavanzo residuo posto a loro carico mediante ricorso all'indebitamento la cui autorizzazione è stata poi data con il d.l. 347/2001 convertito con la legge 405/2001. Nell'anno 2002 alle Regioni è stata erogata solo la metà di quanto dovuto dallo Stato. La rimanente parte di finanziamento a ripiano, pari a 1.350 miliardi di lire [697,21 mln €], è

stata erogata nei primi mesi del 2003 solo a favore delle Regioni i cui Presidenti hanno dato comunicazione dell'avvenuta assunzione dei provvedimenti a copertura della quota di ripiano del residuo disavanzo posta a loro carico [art. 4-bis, comma 6, lett.a), legge 112/2002; v. *infra* parag. 5. Restano pertanto da erogare a favore di sei Regioni 157 milioni di euro [305 miliardi di lire].

Va osservato che, essendo il disavanzo risultato assai superiore rispetto ai dati di preconsuntivo [+ £ 3.000 mld], l'onere per il ripiano ha finito per gravare sui bilanci regionali in misura molto maggiore rispetto ai termini dell'accordo.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB. 38/REG

**SPESA E FINANZIAMENTO CORRENTE DEL SSN
RISULTATI FINALI DI GESTIONE
ANNO 2000**

(in milioni di lire)

REGIONI	SPESA \ COSTI	FINANZIAMENTO*					TOTALE	DISAVANZI (-) o AVANZI
		IRAP+ Add. Irpef	ULTERIORI TRASFERIMENTI da PUBBLICO e da PRIVATO	RICAVI e ENTRATE PROPRIE VARIE	FSN e ULTERIORI INTEGRAZIONI a CARICO dello STATO			
PIEMONTE	10.788.652	5.490.140	2.933	464.875	3.785.360	9.743.308	-1.045.344	
P. d' AOSTA	324.289	161.476	126.853	11.653	0	299.982	-24.307	
LOMBARDIA	20.807.469	14.395.306	0	841.779	4.884.609	20.121.694	-685.775	
P. BOLZANO	1.423.288	614.769	1.716	55.145	0	671.630	-751.658	
P. TRENTO	1.209.192	664.000	492.064	57.732	0	1.213.796	4.604	
VENETO	10.914.437	5.826.734	30.415	645.821	3.693.436	10.196.406	-718.031	
FRIULI V.G.	2.831.292	1.630.956	941.194	148.137	0	2.720.287	-111.005	
LIGURIA	4.224.262	1.641.119	679	142.405	2.264.691	4.048.894	-175.368	
E. ROMAGNA	9.884.539	5.661.958	3.216	555.936	3.411.359	9.632.469	-252.070	
TOSCANA	8.489.380	4.092.272	6.018	270.705	3.782.315	8.151.311	-338.069	
UMBRIA	2.023.406	751.002	3.975	87.881	1.132.002	1.974.860	-48.546	
MARCHE	3.500.153	1.527.365	2.699	159.472	1.535.693	3.225.229	-274.924	
LAZIO	13.073.385	6.751.617	26.718	337.454	4.033.300	11.149.089	-1.924.296	
ABRUZZO	3.172.426	974.119	72	89.136	1.707.037	2.770.364	-402.062	
MOLISE	727.352	204.931	23	19.229	477.603	701.786	-25.566	
CAMPANIA	12.876.008	3.051.648	6.651	172.307	7.940.147	11.170.753	-1.705.255	
PUGLIA	8.772.994	2.193.417	6.196	195.231	5.715.335	8.110.179	-662.815	
BASILICATA	1.256.972	352.315	4	28.780	782.897	1.163.996	-92.976	
CALABRIA	4.486.983	943.912	4.703	66.925	2.953.068	3.968.609	-518.374	
SICILIA	10.380.247	2.749.921	4.384.750	160.914	2.695.250	9.990.835	-389.412	
SARDEGNA	3.720.577	1.088.224	960.294	92.497	1.162.412	3.303.427	-417.150	
TOTALE	134.887.303	60.767.201	7.001.173	4.604.014	51.956.516	124.328.904	-10.558.399	
SOLO DISAVANZI							-10.563.003	
EURO	69.663,48	31.383,64	3.615,80	2.377,77	26.833,30	64.210,52	-5.482,96	

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

*Nel finanziamento non è compreso il ripiano di 2899 miliardi di lire (2700+199 per Umberto I)

Dai suesposti dati emerge un disavanzo pari a 10.563 miliardi di lire [€ 5.455,33 milioni].

A chiarimento della su indicata tabella va detto che nel finanziamento dell'anno non è inclusa [colonna 4] la somma di 2.898, costituente ripiano dei disavanzi dell'anno e disposta a esercizio chiuso. Sono invece conteggiati alcuni finanziamenti recanti specifica destinazione per un importo complessivamente pari a 2.162 miliardi di lire⁷. Ancora una volta va sottolineato come tali ultimi finanziamenti, in quanto destinati a specifici obiettivi, non dovrebbero figurare a copertura della spesa per livelli essenziali di assistenza, rendendosi quanto meno necessaria una separata contabilizzazione.

Ulteriore puntualizzazione merita la ricostruzione dei disavanzi delle Regioni Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia e delle Province autonome di Trento e Bolzano, i quali ammontano in totale a 890 miliardi di lire e che sono evidenziati al pari di quelli delle altre Regioni, anche se i correlativi finanziamenti non figurano a carico del servizio nazionale. Nondimeno resta l'esigenza di darne conto ai fini di una valutazione gestionale. A riguardo si segnala specialmente l'esito della Provincia di Bolzano con un deficit nel 2000 pari a 752 miliardi di lire.

Fra le Regioni a statuto ordinario, i maggiori disavanzi nel 2000 sono del Lazio [£ 1.924 mld] e della Campania [£ 1.705 mld].

Notevole la crescita della spesa per garantire i livelli essenziali di assistenza con supero del 11,2% rispetto all'anno precedente [+ £ 13.568 mld pari a + € 7007,28 milioni]

3.2. L'anno 2001

Quanto al 2001, la seguente ricostruzione tiene conto delle disposizioni in materia di federalismo fiscale [legge 133/'99 e d.lgs. 56/2000] con l'abolizione dei trasferimenti erariali destinati al finanziamento della spesa sanitaria di parte corrente al netto delle

⁷ Aids (legge 135/'90; CIPE 21.12.2001), borse di studio per medicina generale (d.lgs. 256/'91 e segg.; CIPE 2.11.2000), extracomunitari (legge 617/'96; CIPE 21.12.2001), veterinaria (legge 218/'88 e segg.; D.M. Tesoro), Hansen (legge 126/'80 e segg.; CIPE 19.12.2002), fibrosi cistica (legge 362/'99; CIPE 2.11.2000), giubileo (CIPE 2.11.2000), farmaci pensionati di guerra (legge 203/2000; CIPE 15.11.2001), fondo esclusività (leggi 448/'98 e 488/'99, art. 72 e 28; CIPE 31.10.2002), riqualificazione assistenza sanitaria (leggi e articoli *ultimi citati*, CIPE 2.11.2000), obiettivi di rilievo nazionale (leggi 662/'96 e 449/'97, art. 1, commi 34 e 34b).

somme vincolate e di quelle a favore di alcuni enti del servizio sanitario nazionale per specifici obiettivi previsti da leggi speciali, di cui si dirà più avanti.

Sono stati, pertanto, ridotti i finanziamenti a carico del Fondo Sanitario Nazionale (FSN), capitolo n° 3700 dello stato di previsione del Ministero dell'economia, riservati per l'erogazione dei livelli essenziali ed uniformi di assistenza previsti dal PSN e che vengono compensati da entrate regionali rappresentate da i) compartecipazione regionale all'IVA; ii) aumento dell'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF; iii) aumento dell'aliquota di compartecipazione regionale all'accisa sulle benzine.

Nel FSN permangono, invece, le disponibilità finanziarie destinate al finanziamento dei livelli di assistenza per le Regioni Sicilia e Sardegna.

Entro il 30 settembre di ciascun anno con DPCM, su proposta dei Ministri dell'economia e della salute, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, sono stabilite con riferimento al triennio successivo e per ciascuna Regione: i) la quota di compartecipazione all'IVA; ii) la quota di concorso alla solidarietà interregionale; iii) la quota da assegnare a titolo di Fondo perequativo nazionale; iv) e la quota da erogare a ciascuna Regione.

Nello stato di previsione del Ministero dell'economia è stanziato un "Fondo perequativo nazionale" alimentato con parte del gettito della compartecipazione all'IVA da utilizzarsi per la realizzazione degli obiettivi di solidarietà interregionale.

Al fine di consentire a tutte le Regioni a statuto ordinario di erogare livelli essenziali ed uniformi di assistenza e per tener conto dell'esigenza di superare gli squilibri socio-economici territoriali, la determinazione delle quote regionali è effettuata in funzione di parametri riferiti alla popolazione residente, alla capacità fiscale, ai fabbisogni sanitari e alla dimensione geografica e in modo da assicurare comunque la copertura del fabbisogno sanitario anche alle regioni con insufficiente capacità fiscale.

Per l'anno 2001 tale quota è pari alla differenza tra l'ammontare dei trasferimenti soppressi e il gettito derivante dall'aumento dell'addizionale regionale all'IRPEF e dell'accisa sulle benzine: l'importo così determinato viene rapportato all'importo della compartecipazione all'IVA determinato secondo la normativa suddetta.

Tale meccanismo di perequazione, da adottarsi nei confronti delle Regioni con insufficiente capacità fiscale, era previsto fino all'anno 2013, con riduzione progressiva e

costante delle quote integrative. La prossima riforma fiscale e la stessa diversa formulazione del Titolo V cost. recano l'esigenza di un ripensamento di alcuni aspetti dell'indicata disciplina [v. Parte II[^], paragrafo 2].

All'art. 9 del D.L.vo 56/2000 viene definito un sistema a garanzia degli obiettivi di tutela della salute perseguiti dal SSN tramite procedure di monitoraggio dell'assistenza effettivamente erogata in ciascuna Regione.

Nonostante l'avvio del nuovo sistema di finanziamento fosse previsto a partire dal 1° gennaio 2001, la procedura adottata per la ripartizione delle risorse per il 2001, anno di transizione, non è mutata rispetto all'anno precedente. Con decreti di variazione sono state effettuate le previste riduzioni a carico del FSN.

A riguardo del *finanziamento del fabbisogno 2001*, va ricordato che con l'accordo del 3 agosto 2000 è stato assicurato un ammontare complessivo di risorse finanziarie coerenti con la previsione di spesa a legislazione vigente pari a 66.622,940 milioni di euro [£ 129.000 mld], importo poi rideterminato con le disposizioni della finanziaria 2001 [legge 388/2000 art. 85 e 100]⁸ in 67.574,512 milioni di euro [£ 130.842,5 mld] al netto di 300 miliardi di lire da assegnare con l'assestamento del bilancio 2001.

Venivano sin d'allora concordate alcune misure a garanzia del contenimento della spesa, fra cui l'obbligo per le Regioni di coprire eventuali disavanzi con ricorso alla propria fiscalità⁹.

⁸ Tali disposizioni della finanziaria 2001 hanno incrementato di 1.953 miliardi di lire le risorse per il finanziamento delle spese del servizio sanitario nazionale dell'anno 2001.

⁹ L'obbligo delle Regioni di assicurare la copertura della quota di disavanzo a proprio carico si coniugava al contestuale accertamento sulla spesa sanitaria da effettuarsi entro il 30 giugno di ciascun anno successivo al 2001; altre misure prevedevano l'impegno da parte del Governo e delle Regioni: i) ad attivare procedure di monitoraggio e verifica dei livelli di assistenza sanitaria erogati, nonché dell'andamento della spesa sanitaria, articolata per fattori produttivi e per responsabilità decisionale, al fine di identificare i determinanti di tale andamento e le responsabilità della relativa dinamica [per gli effetti di cui all'art. 9, comma 5, d.lgs. 56/2000]; ii) a concertare programmi di intervento per il controllo dei suddetti fattori [ai sensi degli articoli 19-ter, d.lgs. 229/99 e 9, d.lgs. 56/2000]; iii) a definire criteri standardizzati di rendicontazione dell'attività delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere. Tali decisioni, che rinviano alla normativa sul federalismo fiscale [art. 9, comma 5, D.L.vo 56/2000], hanno determinato il superamento della procedura prevista dal patto di stabilità interno (art. 28, commi da 11 a 14, L. 448/98) sulle somme vincolate da erogare a fronte della stipula di accordi con le regioni per il rientro dai disavanzi, nonché sul controllo della spesa sanitaria ed in particolare sul monitoraggio del grado di perseguimento dei livelli di assistenza.

Ulteriore impegno da parte del Governo e delle Regioni era nel senso di modificare le modalità di erogazione delle risorse finanziarie alle Regioni nonché il sistema dei pagamenti alle *asl* e alle aziende ospedaliere da gestire direttamente dalle Regioni.

Con il successivo accordo dell'8 agosto 2001, il fabbisogno 2001 è stato nuovamente integrato con l'impegno del Governo ad una ulteriore assegnazione pari a 3.696,54 milioni di euro [£ 7.157,5 mld] che, ad esercizio ormai scaduto, assume più la configurazione di un ripiano che non quella di una vera e propria integrazione. Il finanziamento complessivamente definito per l'anno 2001 ascende in tal modo a 71.271,052 milioni di euro [£ 138.000 mld].

Il riconoscimento di un più elevato livello finanziamento ha coinciso con la definizione concordata di alcune misure ritenute vevoli a tenere la spesa sanitaria entro i tetti fissati e che le Regioni si sono impegnate ad osservare; fra queste:

- assunzione a proprio carico della copertura dell'eventuale maggiore spesa verificatasi, facendo ricorso alle misure di cui all'art. 83, comma 4, della legge 388/2000, quindi tramite la propria autonomia impositiva ed esclusione di ogni forma di indebitamento;
- anticipata verifica degli andamenti di spesa sulla base di quanto prescritto dal medesimo art. 83;
- adesione alle convenzioni in tema di acquisti di beni e servizi;
- adeguamento alle prescrizioni del patto di stabilità interno;
- garanzia di erogazione delle prestazioni ricomprese nei livelli essenziali di assistenza;
- stabilità degli equilibri di gestione applicando direttamente misure di contenimento della spesa tramite il controllo della domanda o ricorso alla propria fiscalità nella misura necessaria a coprire l'incremento di spesa.

Gli impegni reciprocamente assunti con l'accordo dell'8 agosto 2001 sono stati recepiti dal d.l. 347/2001, convertito nella legge 405/2001.

L'incremento di 3.696,54 milioni di euro [£ 7.157,5 mld] al finanziamento del fabbisogno è stato assunto a carico del bilancio Stato per 3.412,75 milioni di euro [£ 6.608 mld], mentre la differenza di 283,79 milioni di euro [£ 549,5 mld] è stata affidata alla copertura da parte delle Regioni a statuto speciale e dalle Province autonome in base alle rispettive percentuali di partecipazione. Con il decreto legge 63/2002, convertito con

I suddetti impegni sono stati formalizzati con l'art. 83, della legge. 388/2000 [finanziaria 2001]: in particolare, sono indicate, ai commi 5, 6 e 7, le modalità e le procedure per l'attivazione, nella misura necessaria, dell'autonomia impositiva.

modificazioni nella legge 112/2002, è stata disposta l'utilizzazione della quota a carico dello Stato che è stata inserita in tab B della legge 448/2001 [finanziaria 2002].

Complessivamente, l'importo di risorse attribuite al finanziamento della spesa sanitaria di parte corrente per l'anno 2001 – compresa l'attribuzione alla Regione Lazio di 205,03 milioni di euro [£ 397 mld] per il Policlinico Umberto I° da valere per gli anni 2000 e 2001 – è salito a 71.476,08 milioni di euro [£ 138.397 mld di lire] ripartiti nel modo seguente:

a) 28.751,16 milioni di euro [£ 55.670 mld] stimati di IRAP e addizionale regionale IRPEF;

b) 28.962,39 milioni di euro [£ 56.079 mld] rappresentati da IVA e Accisa;

c) 7.508,25 milioni di euro [£ 14.538 mld] afferenti il FSN residuo così suddiviso:

- 5.824,08 milioni di euro [£ 11.277 mld] per il finanziamento dei livelli di assistenza delle regioni Sicilia e Sardegna, per la mobilità sanitaria delle altre Regioni a statuto speciale e Province autonome escluse dal finanziamento statale e per l'integrazione a carico dello Stato di cui sopra si è detto [€ 3.412 mln - £ 6.608 mld] ;

- 1.152,21 milioni di euro [£ 2.231 mld] per il finanziamento delle somme vincolate alla copertura di spese per specifici obiettivi previsti da leggi e provvedimenti speciali in materia di sanità pubblica¹⁰;

- 516,46 milioni di euro [£ 1.000 mld] ad alcuni enti sanitari pubblici¹¹

d) 6.254,28 milioni di euro [£ 12.110,5 mld] stimati di altre entrate e ricavi vari, tra cui

- entrate proprie (compresi i tickets sanitari) 2.265,69 milioni di euro [£ 4.387 mld];

- partecipazioni delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome [v. l. 38/90]¹², 3.705,06 milioni di euro [£ 7.174 mld] cui va aggiunta la somma di 283,53

¹⁰ Gli obiettivi finanziati con le entrate a destinazione vincolata sono: Aids, assistenza e formazione; borse di studio ai medici di medicina generale; assistenza agli extracomunitari; interventi nel settore dell'assistenza veterinaria; assistenza agli hanseniani; assistenza e ricerca per la fibrosi cistica, fondo di esclusività per la dirigenza medica, riqualificazione dell'assistenza sanitaria, obiettivi prioritari del Piano sanitario nazionale.

¹¹ (CRI e IZS per le rispettive esigenze di funzionamento, Cassa DD.PP. per il rimborso delle rate dei mutui pre-riforma, Università per l'erogazione delle borse di studio ai medici specializzandi e Ospedale B. Gesù di Roma per le prestazioni erogate a favore delle regioni e province autonome).

¹² A partire dall'esercizio 1990, in ragione della maggiore autonomia in materia fiscale di cui godono rispetto alle Regioni a statuto ordinario, quelle a statuto speciale sono state chiamate a partecipare al finanziamento della spesa sanitaria. Le relative percentuali di partecipazione sono disposte con legge e

milioni di euro [£ 549 mld] per partecipazione per quota alla sopra citata integrazione complessiva di 3.696,54 milioni di euro [£ 7.157,5 mld] .

Ciò posto, va peraltro considerato che il concorso da parte del Governo ad ulteriore finanziamento del servizio sanitario nazionale, sino all'importo complessivo di 71.271 milioni di euro [al netto dei ripiani 2000 e 2001 per il Policlinico Umberto I°], è stato condizionato a che le Regioni risultassero adempienti agli obblighi stabiliti con il d.l. 347/2001, convertito con legge 405/2001, in attuazione ai punti 2 e 15 dell'accordo del 8 agosto 2001.

A seguito della verifica del tavolo tecnico costituito di intesa con la Conferenza dei Presidenti delle Regioni, l'accertato adempimento nei confronti della maggior parte delle amministrazioni regionali ha consentito l'erogazione di parte della indicata integrazione finanziaria per 2.594,43 milioni di euro, avvenuta il 10 febbraio 2003 a favore delle seguenti Regioni e per i seguenti importi: Piemonte [296,28 mln €], Lombardia [593,45 mln €], Veneto [293,05 mln €], Emilia Romagna [279,92 mln €], Toscana [248,11 mln €], Umbria [57,95 mln €], Marche [99,02 mln €], Lazio [332,77 mln €], Puglia [233,63 mln €], Basilicata [38,41 mln €] e successivamente anche a favore della Liguria [121,84 mln €].

Per il finanziamento dei livelli di assistenza sono stati erogati complessivamente fino ad oggi 70.169 milioni di euro (135.866 miliardi di lire), la cui ripartizione per 64.114 milioni di euro è avvenuta nel 2002, mentre le prime quote di integrazione di cui si è detto sono slittate al 2003.

La ripartizione tra le Regioni è avvenuta sulla base dei criteri stabiliti dalla legge 662/96, per quota capitaria differenziata pesata¹³.

Le Regioni che ancora non hanno potuto accedere all'ulteriore finanziamento stabilito con l'accordo 8 agosto 2001 sono di seguito indicate, unitamente all'importo

attualmente sono pari al 42,50% per la Sicilia, al 29% per la Sardegna e al 100% per le rimanenti Regioni e Province autonome). Le leggi 724/'94 e 662/'96 hanno previsto che le Regioni V, d'Aosta e Friuli V.G. nonché le Province autonome Trento e Bolzano debbano provvedere al finanziamento dell'assistenza sanitaria senza alcun apporto a carico del SSN.

¹³ I criteri prevedono di tenere conto di: popolazione residente per età e per sesso; frequenza dei consumi sanitari per livello e sotto-livello di assistenza e per età e per sesso; tassi di mortalità della popolazione; indicatori epidemiologici territoriali; indicatori relativi a particolari situazioni territoriali ritenuti utili al fine di definire i bisogni sanitari della popolazione.

I valori così ottenuti sono stati corretti con i dati di mobilità sanitaria interregionale.

che a tutt'oggi non è stato ancora percepito: Abruzzo [85,94 mln €], Molise [21,99 mln €], Campania [330,97 mln €], Calabria [124,72 mln €], Sicilia [182,29 mln €], Sardegna [72,41 mln €].

Da dire infine che nella Tab. B della legge 448/2001 [finanziaria per il 2002], per l'esercizio 2002, sono previsti 205,03 milioni di euro [£ 397 mld] da assegnare alla regione Lazio per i disavanzi relativi agli esercizi 2000 e 2001 del Policlinico Umberto I° [d.legge 63/2002].

Nella seguente tabella sono riassunti i risultati di gestione relativi al 2001, relativi a ciascuna Regione. Per la Valle d'Aosta e il Friuli Venezia Giulia come pure per le Province di Trento e Bolzano gli esiti gestionali rinvengono dalla differenza costi/ricavi del consolidato regionale.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB. 39/REG

**SPESA E FINANZIAMENTO CORRENTE DEL SSN
RISULTATI FINALI DI GESTIONE
ANNO 2001**

(in milioni di lire)

REGIONI	SPESA / COSTI	FINANZIAMENTO							TOTALE	DISAVANZI (-) o AVANZI
		IRAP+ Add. Irpef (stima)	FABB. SANTARIO EX D.L. VO 56/00 (IVA E ACCISE) (stima)	ULTERIORI TRASFERIMENTI da PUBBLICO e da PRIVATO	RICAVI e ENTRATE PROPRIE VARIE	FS EX D.L. VO 56/00	INTEGRAZIONE ACCORDO 8.8.2001 L. 112/02 *			
PIEMONTE	11.061.356	5.205.000	4.360.348	5.072	304.105	167.113	573.678	10.675.516	-385.840	
V. d' AOSTA	345.607	156.000	0	124.360	0	-19.857	0	270.785	-74.823	
LOMBARDIA	22.876.795	14.416.000	5.402.559	119.745	814.970	346.686	1.149.084	22.249.044	-627.751	
P. BOLZANO	1.502.850	697.000	0	152.401	63.730	8.386	0	921.517	-581.333	
P. TRENTO	1.395.168	632.000	0	727.063	44.973	0	0	1.395.168	0	
VENETO	11.699.774	5.552.000	4.195.886	16.106	614.771	182.061	567.429	11.128.253	-571.521	
FRULLI V.G.	3.071.719	1.426.000	0	1.382.179	733.319	40.331	0	2.981.829	-89.891	
LIGURIA	4.531.638	1.390.000	2.606.357	5.770	109.858	68.165	235.922	4.416.072	-115.506	
E. ROMAGNA	10.681.679	5.350.000	4.010.616	28.606	521.196	161.818	541.994	10.614.230	-67.449	
TOSCANA	9.322.138	3.745.000	4.396.875	7.279	360.125	145.432	480.401	9.135.112	-187.026	
UMBRIA	2.152.736	644.000	1.286.001	540	81.105	34.997	112.213	2.158.856	6.120	
MARCHE	3.762.716	1.377.000	1.769.569	2.428	130.681	56.341	191.724	3.527.743	-234.973	
LAZIO*	13.955.533	6.336.000	4.724.148	25.338	268.480	184.439	842.832	12.381.237	-1.574.297	
ABRUZZO	3.326.235	802.000	1.984.325	2.723	78.745	48.776	166.395	3.082.964	-243.271	
MOLISE	850.792	66.000	626.261	4.360	18.693	13.120	42.577	771.011	-79.781	
CAMPANIA	14.274.958	2.238.000	9.201.625	59.453	214.823	208.231	640.856	12.562.988	-1.711.970	
PUGLIA	9.390.177	1.547.000	6.684.903	49.454	170.381	146.533	452.374	9.050.645	-339.532	
BASILICATA	1.359.115	71.000	1.104.021	5.991	24.175	24.228	74.366	1.303.781	-55.333	
CALABRIA	4.864.187	296.000	3.725.044	44.964	74.603	87.350	241.498	4.469.459	-394.728	
SICILIA	12.082.004	2.661.000	0	4.913.999	211.989	3.093.685	332.953	11.233.626	-848.378	
SARDEGNA	4.064.209	1.063.000	0	1.080.000	75.997	1.383.687	140.204	3.742.888	-321.321	
TOTALE	146.571.387	55.670.000	56.078.738	8.757.831	4.387.001	6.372.653	6.806.500	138.072.773	-8.498.664	
SOLO DISAVANZI									-8.504.784	
EURO	75.697,80	28.751,16	28.962,25	4.523,04	2.265,70	3.291,20	3.515,26	71.308,61	-4.189,19	

* Compresi 198,5 mld per Umberto I°

FONTE: elaborazione Cortei dei conti su dati Ministero della salute

I dati – ormai definitivi - divergono da quelli ancora provvisori esposti nella relazione dello scorso anno, nonché nell'ulteriore aggiornamento riportato nella relazione presentata in occasione dell'audizione alla Camera del Presidente della Corte [V[^] Commissione, 4 luglio 2002].

Consistente la crescita della spesa corrente sanitaria pari a lire 146.571 miliardi [€ 75.697,60 milioni] , superiore per 11.684 miliardi [+ 8,7%] a quella registrata nel 2000 e corrispondente al fabbisogno che con l'accordo dell'agosto 2001 era stato preventivato per il 2002.

L'integrazione di 6.806 miliardi di lire [€ 3.515,00 milioni] non è valsa ad evitare il forte squilibrio gestionale pari a 8.504 miliardi [€ 4.391,94 milioni] di disavanzo residuo da ripianare a carico dei bilanci regionali. Tale integrazione è inoltre riportata nella precedente tabella nel suo valore complessivo, mentre come si è detto sono ancora cinque la Regioni che non hanno avuto accesso a tale finanziamento con uno scoperto ulteriore di 1.584 miliardi di lire. Va altresì precisato che nella integrazione medesima figurano 198,5 miliardi di lire per quota ripiano della gestione del Policlinico Umberto I°, che non partecipano alla copertura del fabbisogno sanitario di competenza dell'anno, per essere compresi nel complesso quadro di risanamento avviato dalla Regione Lazio.

Tuttora irrisolta è invece la questione della copertura dei disavanzi delle altre aziende ospedaliere universitarie [miste e Policlinici] per la parte non coperta dalle Regioni e certificata per il 2001 in oltre 800 miliardi di lire [circa 490 mld per i Policlinici e circa 348 mld per le aziende miste].

Infine va pure considerato che, secondo dati riferiti dalle Regioni, i ricavi per entrate proprie relativamente al 2001 sarebbero stati pari a 3.800 miliardi di lire e non come riportato in tabella di 4.387 miliardi.

4. La gestione dell'anno 2002 e i primi provvisori risultati

Prima considerazione è per sottolineare come la ripartizione e assegnazione alle Regioni del finanziamento per l'assistenza sanitaria 2002 siano avvenute solo ad esercizio chiuso. La copertura del fabbisogno 2002 si è avvalsa del sistema in anticipazione tramite Banca d'Italia peraltro commisurata al finanziamento del SSN del

2001, questo peraltro calcolato sulla base del precedente accordo 3 agosto 2000 che aveva quantificato il fabbisogno in 131.843 miliardi di lire anziché in 138.000 miliardi.

Notevole la carenza di liquidità riscontratasi nell'anno con rischio di negativa ricaduta per interessi su ritardati pagamenti.

Il riparto del finanziamento 2002 è avvenuto con DPCM 10 gennaio 2003 sulla base della proposta per il CIPE del Ministro della salute, pervenuta all'esame della Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 24 ottobre 2002, in occasione della quale tuttavia non è stata raggiunta l'intesa fra Governo e Regioni.

Le disponibilità per il finanziamento del servizio sanitario nazionale 2002 ammontano a complessivi euro 75.601.861.228, derivanti per euro 75.596.861.228 [pari a £ 146.376 miliardi] da quanto convenuto con l'accordo Governo-Regioni del 8 agosto 2001 e per euro 5.000.000 [£ 9,7 miliardi] ai sensi dell'art. 52, comma 31 della legge 448/2001 [finanziaria 2002].

L'utilizzazione impressa al finanziamento prevedeva:

- 72.878.584.000 euro da ripartire fra le Regioni e Province autonome per il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza come individuati dal DPCM 30 novembre 2001;
- 1.032.913.798 euro da ripartire fra le Regioni sulla base di quanto previsto ai punti 16 e 17 dell'accordo agosto 2001;
- 580.497.554 euro per il finanziamento di altri enti del SSN e per spese vincolate da speciali disposizioni di legge¹⁴;
- 1.109.865.876 euro per finanziamento programmi particolari ai sensi della legge 662/'96, art. 1, commi 34 e 34-bis.

Alla copertura dell'indicato fabbisogno sanitario avrebbero dovuto concorrere le seguenti risorse:

¹⁴ Si tratta delle seguenti fattispecie: finanziamento CRI [105.874 €]; d.lgs. 257/'91, finanziamento per specializzandi [173.013 €]; finanziamento IZS ai sensi del l'art. 6, comma 1, d.lgs 270/'93 [121.367 €]; finanziamento corsi di formazione e attivazione assistenza domiciliare soggetti affetti da AIDS ex legge 135/'90 art. 1, comma 1, lett. d) e comma 2 [49.063 €]; provvidenze economiche a favore degli hanseniani [3.254 €]; finanziamento corsi di formazione in medicina generale ai sensi della legge 109/'88, art. 5 [38734 €]; rimborso alla Cassa DD.PP delle rate mutui contratti da aziende ospedaliere [5,78 €]; indennità abbattimento animali infetti ai sensi della legge 218/'88 [38.734 €]; prestazioni sanitarie a favore degli extra-comunitari, legge 40/'98 [30.987 €]; fibrosi cistica, legge 362/'99 [4.390 €]; erogazione gratuita farmaci classe C a invalidi di guerra, legge 203/2000 [9.038 €]; esecuzione sentenza TAR Lazio [258 €].

- 31.911.187.858 euro per IRAP e addizionale IRPEF [€ 29.189,46 mln e € 2.721,73 mln];
- 32.601.562.863 euro [stimati] per compartecipazione all’IVA e accise, al netto del riequilibrio di euro 1.032.913.798 di cui all’accordo 8 agosto 2001 e dei saldi provvisori della mobilità;
- 4.410.830.891 euro, quale fondo sanitario ai sensi del d.lgs 56/2000, ripartiti in euro 2.270,46 milioni per finanziamento LEA di Sicilia e Sardegna e 1.284,33 milioni per finanziamento spese vincolate [v. nota 15];
- 6.678.279.616 euro, di cui: per entrate dirette proprie [2.153,97 mln €] e per partecipazioni Regioni a statuto speciale [4.524,31 mln €]. L’importo delle entrate proprie è peraltro risultato superiore a quello da doversi prendere in considerazione in base all’accordo dell’agosto 2001, pari a quello del 2001; è stata pertanto disposta, a compensazione, una integrazione al finanziamento pari a 165 milioni di euro, oltre a 50 milioni di euro per finanziamento al Bambin Gesù, per il solo anno 2002 [art. 52, comma 18, legge 289/2002 – finanziaria 2003].

La proposta al CIPE del Ministro della salute ipotizzava per il 2002 una destinazione del finanziamento con percentuali riservate ai tre livelli rispettivamente pari ad una quota del 5% per la “prevenzione” [3.643,93 mln €] del 46% alla funzione ospedaliera [33.524,15 mln €] e la rimanente quota del 49% all’attività distrettuale [35.710,50 mln €].

Per la ripartizione delle risorse destinate alla ospedaliera il riferimento è alla popolazione pesata per classi di età tramite esame delle schede di dimissione ospedaliera [corretto con radice cubica del tasso standardizzato di mortalità].

Nell’ambito della distrettuale, 9.474,21 milioni di euro sono riservati a copertura della spesa farmaceutica in misura percentualmente pari al 13% del fabbisogno come stabilito dall’art. 5 della legge 405 del 2001.

Altra quota di distrettuale, pari a circa il 4,1% delle risorse complessive dei livelli assistenziali [2.959,29 mln €], viene ripartita sulla base della distribuzione della popolazione ultra-sessantacinquenne. La residua disponibilità è diretta a finanziare la medicina generale e la pediatria di libera scelta, le prestazioni specialistiche e diagnostiche e le altre attività sul territorio con ripartizione a quota capitaria assoluta.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**RIPARTIZIONE DELLE DISPONIBILITA' 2002
DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE**

(in euro)

REGIONI	IRAP	Att. IRPEF	IRAP + sanitario finanziato dal d.l.vo 50/2000	Fondo sanitario	TOTALE	IRAP + Addizionale + Fabbisogno sanitario finanziato dal d.l.vo 50/2000	Entrate proprie	Partecipazioni regioni a statuto speciale	Mobilità 2000 tra le regioni	Riequilibrio	FABBISOGNO TOTALE (comprensivo del riequilibrio)
	1	2	A	B	3 = A + B	4 = 1 + 2 + 3	5	6	7	8	9 = 4 + 5 + 6 + 7 + 8
PIEMONTE	2.625.080.000	242.838.997	2.619.685.241		2.619.685.241	5.487.604.238	181.579.518		-12.541.000	-14.096.175	5.642.546.581
VALLE D'AOSTA	73.170.000	7.053.722	0		0	80.223.722	4.717.637	73.122.268	-10.568.000		147.497.627
LOMBARDIA	7.876.220.000	576.880.386	2.674.448.771		2.674.448.771	11.127.549.357	374.565.877		319.205.000	98.126.811	11.919.447.045
PROV. BOLZANO	321.660.000	27.666.684	0		0	349.326.684	18.570.282	186.882.383	5.582.000		560.361.349
PROV. TRENTO	288.830.000	26.551.374	0		0	315.381.374	18.830.128	263.938.410	-6.022.000		592.147.912
VENETO	2.934.190.000	244.753.806	2.314.377.900		2.314.377.900	5.493.321.706	204.272.538		97.923.000	11.411.115	5.806.928.359
FRIULI V.G.	683.240.000	67.817.288	0		0	751.057.288	51.600.454	801.243.448	21.455.000		1.625.356.190
LIGURIA	720.750.000	88.319.577	1.427.112.111		1.427.112.111	2.236.181.688	68.167.172		24.741.000	-8.819.018	2.320.270.842
E. ROMAGNA	2.811.190.000	247.075.545	2.124.972.636		2.124.972.636	5.183.238.181	186.860.619		196.867.000	-10.764.511	5.556.201.289
TOSCANA	1.991.290.000	187.626.660	2.406.490.769		2.406.490.769	4.585.407.429	150.362.655		79.443.000	-8.974.472	4.806.238.612
UMBRIA	331.390.000	38.662.958	713.372.204		713.372.204	1.083.425.162	36.981.176		14.631.000	-2.069.959	1.132.967.379
MARCHE	725.400.000	70.380.578	1.045.273.805		1.045.273.805	1.841.054.383	62.448.318		-21.003.000	13.736.721	1.896.236.422
LAZIO	3.329.200.000	276.744.606	2.784.242.183		2.784.242.183	6.390.186.789	176.251.835		-35.874.018	81.841.375	6.612.405.981
ABRUZZO	414.670.000	48.745.737	1.136.672.381		1.136.672.381	1.600.088.118	45.137.419		8.025.000		1.653.250.537
MOIUSE	33.590.000	10.613.967	370.460.672		370.460.672	414.664.639	14.075.453		-13.735.000		415.005.092
CAMPANIA	1.211.520.000	167.884.770	5.250.901.671		5.250.901.671	6.630.306.441	177.363.055		-246.667.000	333.055.824	6.894.058.320
PUGLIA	798.180.000	122.081.650	3.781.179.850		3.781.179.850	4.701.441.500	123.175.928		-84.662.000	231.512.651	4.971.468.079
BASILICATA	46.070.000	18.127.953	670.544.761		670.544.761	734.742.714	18.393.497		-56.371.000	16.790.530	713.555.741
CALABRIA	120.720.000	53.648.500	2.248.914.110		2.248.914.110	2.423.282.610	51.529.179		-166.006.000	70.556.276	2.379.362.065
SICILIA	1.325.850.000	142.170.156	1.939.493.569	1.919.493.569	1.939.493.569	3.407.513.725	139.187.037	2.621.474.476	-202.987.000	160.936.420	6.126.114.658
SARDEGNA	527.250.000	56.080.742	31.568.649.065	780.973.892	780.973.892	1.364.304.634	49.897.144	577.631.712	-44.341.000	59.680.210	2.007.172.700
TOTALE*	29.189.460.000	2.721.727.850	34.289.116.526	2.720.467.461	34.289.116.526	66.400.304.382	2.153.966.921	4.524.312.697		1.032.913.798	73.778.592.780
Croce Rossa						105.874.000					105.874.000
Partecipazione regioni a Statuto speciale e entrate proprie						6.678.279.616					73.884.466.780
Totale ripartito						72.984.457.998					
Riequilibrio						1.032.913.798					
Vincolate e altri enti da ripartire e Bambini Gesù						474.623.554					607.528.572
Obiettivi di FSN da ripartire						1.109.865.876					1.109.865.876
TOTALE GENERALE						75.601.861.226					75.601.861.228

FONTE: Ministero dell'economia e delle finanze - IGSPES

La suesposta tabella riporta, sulla base di quanto detto, i dati relativi al finanziamento 2002, avvenuto ad anno trascorso sulla base del provvedimento DPCM adottato a fine gennaio 2003.

La ricostruzione degli esiti gestionali 2002 tiene conto dei dati esposti nella precedente tabella nonché delle informative del Ministero della salute, queste ultime tuttavia corrette con riguardo alla situazione gestionale delle Regioni Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia e Province Autonome di Trento e Bolzano, per i medesimi motivi esposti a proposito degli esercizi precedenti cui si rinvia. I costi, ancora non definitivi, sono ripresi dal consuntivo regionale CE i cui dati sono stati messi a disposizione dal Ministero della salute.

Va considerato che, rispetto ai dati di finanziamento per fondo sanitario ex d.lgs 56/2000, alla formulata previsione di risorse per 4.410 milioni di euro, di cui 4.005 milioni al netto degli altri enti, solo 2.824 milioni sono stati sino ad oggi ripartiti fra le Regioni mentre per 1.180 milioni di euro, di cui 1.073,71 relativi a obiettivi di rilievo nazionale, vi è solo una proposta di riparto - insieme ad altre partite di riequilibrio fra cui una integrazione per minori entrate proprie [+ 137 milioni di euro] e definizione della mobilità – non ancora formalizzata, ma in base alla quale è possibile ipotizzare un'ulteriore copertura alle erogazioni dell'anno.

Ciò detto, è opportuno ricostruire tramite la seguente tabella la situazione relativa a costi, finanziamenti, disavanzi con riferimento, sia alla ripartizione delle risorse secondo i dati ufficiali rinvenuti dalle deliberazioni CIPE sin qui adottate, sia all'integrazione di risorse corrispondenti alla proposta di ripartizione degli ulteriori 1.317 miliardi di euro [1.180 + 137 mln].

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB. 4/REG

**SPESA E FINANZIAMENTO CORRENTE DEL SSN
RISULTATI FINALI DI GESTIONE
ANNO 2002**

(in milioni di euro)

REGIONI	SPESA I COSTI	FINANZIAMENTO						TOTALE 2	SITUAZIONE DISAVANZO ANTE RIPARTO DI ULTERIORE QUOTA RISORSE VINCOLATE (CIPE)	TOTALE FINANZIAMENTO ULTERIORI RISORSE VINCOLATE (proposta)	SITUAZIONE DISAVANZO CON ULTERIORE RIPARTIZIONE RISORSE VINCOLATE (proposta)
		IRAP I Addiz. IRPEF (stima)	FABR. SANITARIO EX D.L. VO 56/00 + RIEQUILIBRIO E MOBILITA' (stima)	PARTECIPAZIONI RSS	ENTRATE PROPRIE *	ES EX D.L. VO 56/00 + VINCOLATE RIPORTATE	TOTALE				
PIEMONTE	5.829	2.868	2.593	0	167	4	5.632	-197	5.746	-83	
P. d' AOSTA	190	80	-11	73	5	0	147	-42	147	-42	
LOMBARDIA	12.616	8.453	3.092	0	345	21	11.911	-706	12.177	-439	
P. BOLZANO	926	349	6	187	19	0	560	-366	577	-349	
P. TRENTO	659	315	-6	264	19	0	592	-67	595	-64	
VENETO	6.279	3.179	2.424	0	188	4	5.795	-484	5.916	-362	
FRULLI-G.	1.700	751	21	801	52	0	1.625	-75	1.625	-75	
LIGURIA	2.394	809	1.443	0	63	5	2.319	-332	2.367	-27	
E. ROMAGNA	5.881	3.058	2.311	0	172	7	5.548	-207	5.658	-223	
TOSCANA	5.008	2.179	2.477	0	138	6	4.801	-207	4.895	-113	
UMBRIA	1.188	370	726	0	34	2	1.133	-55	1.155	-33	
MARCHE	2.005	796	1.038	0	57	2	1.894	-111	1.931	-73	
LAZIO	7.373	3.606	2.830	0	162	10	6.608	-765	6.840	-533	
ABRUZZO	1.806	463	1.145	0	42	1	1.651	-155	1.682	-124	
MOLISE	425	44	357	0	13	1	415	-10	423	-2	
CAMPANIA	7.365	1.379	5.337	0	163	11	6.891	-474	6.979	-385	
PUGLIA	4.960	920	3.928	0	113	5	4.967	6	5.037	76	
BASILICATA	711	64	631	0	17	1	713	2	730	18	
CALABRIA	2.524	174	2.153	0	47	2	2.377	-146	2.412	-112	
SICILIA	6.500	1.468	-42	2.621	128	1.943	6.118	-382	6.166	-334	
SARDEGNA	2.140	583	15	578	46	790	2.012	-128	2.027	-113	
TOTALE	78.479	31.911	32.469	4.524	1.990	2.816	73.710	-4.769	75.085	-3.393	
SOLO DISAVANZI											
EURO	40,53	16,48	16,77	2,34	1,03	1,45	38,07	-2,46	38,78	-1,75	

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute. Dati provvisori.

* entrate effettive

La proposta di ripartizione, sulla quale sembra esservi l'accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni, consente di utilizzare a copertura del disavanzo ulteriori risorse vincolate per 1.180 milioni di euro oltre altre partite per 137 milioni di euro.

Il disavanzo della gestione sanitaria 2002, calcolato sulla base dei dati provvisori riferiti alla proposta sulla quale sembra ormai esservi accordo, si riduce complessivamente a 3.394 milioni di euro, ma tale miglioramento si distribuisce diversamente fra le Regioni. Restano comunque preoccupanti i risultati del Lazio con un disavanzo di 533 milioni di euro [£ 1.032 mld] , Lombardia [439 mln €, pari a £ 850 mld], Campania [386 mln €, pari a £ 747 mld]

La spesa 2002, nel dato ancora provvisorio, ascende a 78.478,94 milioni di euro [151.956 miliardi di lire] con incremento di 2.781 milioni di euro [5.382 miliardi di lire] rispetto all'anno precedente, percentualmente pari a + 3,6%; crescita, questa, certamente inferiore a quella registrata negli anni precedenti, ma il cui esito positivo si ridimensiona tenendo conto degli effetti che sull'andamento di pagamenti e impegni dell'anno sono conseguiti dall'azione attribuibile sia a provvedimenti normativi, quali il d.l. 194/2002 [cd. decreto blocca-spese] e, per altro verso, dalla crisi di liquidità determinatasi a causa dello slittamento dei finanziamenti la cui ripartizione è avvenuta a gennaio 2003 e perciò coniugatosi con il sistema in anticipazione provvisoriamente commisurato sul fabbisogno definito con l'accordo agosto 2000 e non sui livelli rideterminati con l'accordo 2001.

La crisi di liquidità, con gli inevitabili ritardi nei pagamenti ai fornitori, coniugandosi con gli effetti legati al d.lgs. 231/2002 in materia di "mora automatica", rischia di retroagire pesantemente sui bilanci aziendali, con definitiva incidenza su quelli regionali.

Ulteriori criticità si addensano sulle reali possibilità di garantire l'equilibrio delle gestioni sanitarie a causa di provvedimenti assunti dal Governo e fortemente limitativi di qualsiasi margine di autonomia fiscale da parte delle Regioni. Il che vale innanzitutto per la disposta sospensione della possibilità per le Regioni di utilizzare la facoltà di intervento sulle aliquote IRPEF e IRAP che rappresenta la leva fondamentale per porre rimedio allo sconfinamento dai tetti di spesa in sanità.

Da dire poi che l'impossibilità di incrementare le entrate tributarie del Titolo I restringe il margine quantitativo disponibile per il ricorso all'indebitamento, ulteriormente riducendo la possibilità di autonoma acquisizione di risorse, mentre con il riformato Titolo V° della costituzione restano esclusi eventuali ripiani in sanità tramite assunzione di mutui o altre forme di debito .

Infine, nel corso dell'anno 2002, rimasto definito provvisoriamente il finanziamento sulla base dell'accordo 3 agosto 2000, non è stato possibile definire le nuove aliquote di compartecipazione in attuazione al d.lgs 56/2000 con evidente riflesso sui bilanci regionali che hanno registrato una consistente riduzione nelle riscossioni delle entrate proprie.

Il sostanziale blocco a qualsiasi possibilità di manovra sul versante dell'entrata affida ai risparmi il risanamento delle gestioni sanitarie, la cui credibilità e ragionevolezza si misurano sull'entità dei ricorrenti disavanzi e sull'entità dei medesimi.

Le precedenti tabelle [TAB 37/REG; TAB 38/REG; TAB 39/REG; TAB 40/REG,] espongono come, in esito alle gestioni degli anni 1999-2002, si siano prodotti disavanzi annuali pari a vecchie lire 8.022 miliardi [4.130,85 mln €], 10.563 miliardi [5.455,33 mln €], 8.504 miliardi [4.391,94 mln €], 6.572 miliardi [3.394 mln €]. Ciò malgrado consistenti integrazioni a quanto originariamente stimato a livello nazionale per il finanziamento dei fabbisogni: 4.900 miliardi in più per l'anno 1999, 6.670 miliardi in più per il 2000 [cui verranno aggiunti 2700 di ripiano], 6.608 per l'anno 2001, anno questo che diviene l'"anno zero" di riferimento per la definizione dei successivi fabbisogni. A partire dal 2002, posto il parametro base dell'anno zero, l'evoluzione a legislazione vigente è definita tramite incrementi percentuali annui pari al 5,8% del PIL e da portare in breve lasso di tempo al 6% del PIL. Da dire che il 2001, sulla base della concordata integrazione [6.608 mld £], ha tuttavia prodotto – come detto- un consistente disavanzo la cui misura, indicata in 8.458 miliardi di vecchie lire, sconta poi le conseguenze di un finanziamento condizionato dal meccanismo sanzionatorio dell'art. 4 del d.l. 63/2002. Il che significa che per 1.584 miliardi di lire tuttora permane una situazione di scopertura in aggiunta agli 6.572 miliardi di lire, calcolati senza l'effetto della sanzione.

L'obiettivo di contenimento della spesa sconta dati di base che indicano una crescita, nella media degli ultimi tre anni [2000-2002], pari a 10.212 miliardi di lire [€

5.274,06 milioni], pari a un tasso medio annuo del 7,9% che peggiora il dato provvisorio riportato nella relazione dello scorso anno.

Il peggioramento è da riferire specialmente alla spesa 2001 che, indicata lo scorso anno in 142.389 miliardi di lire, è ora risultata pari a 146.571 miliardi di lire, mentre serie perplessità suscitano i dati di spesa 2002 la cui flessione rispetto ai due anni precedenti, se in parte può attribuirsi alle misure adottate per la riduzione del prezzo dei farmaci, al contenimento della spesa per il personale e agli acquisti centralizzati di beni e servizi, è stata altresì influenzata dalle misure di blocco [di spesa e di finanziamento] indicate, destinate però ad avere effetto solo provvisorio con consistente differenziale che si prevede sarà registrato nei dati definitivi o come maggiore impatto sul 2003.

Parlano chiaro i dati di quelle Regioni che ancora vedono sospesa l'assegnazione della quota spettante, a sensi dell'accordo 8 agosto 2001, sull'integrazione erariale di 6.800 miliardi e che espongono infatti dati 2002 troppo distanti da quelli dei due anni precedenti: il *Molise* espone nel dato provvisorio una flessione di spesa del 3,3%, rispetto alla crescita dei due anni precedenti del 17,0% e dell'11,0%; la *Campania* mostra una diminuzione di spesa del 0,1% mentre negli anni precedenti la crescita è rispettivamente pari a + 10,9% e + 13,6%; la *Calabria* aumenta il suo tasso solo del 0,5% a fronte di risultati assai diversi nel 2001 e 2000, + 8,4% e + 14,7%.; del solo + 2,0% è il dato della *Sardegna* rispetto a + 9,2% e + 14,0% dei due anni precedenti; del + 1,3% è l'aumento percentuale di spesa della *Basilicata* che nel 2001 e 2002 aveva registrato livelli percentuali del 8,1% e 17,9%. Oltre questi casi particolari, a riguardo dei quali si può prevedere un dato definitivo decisamente più elevato, gli altri dati provvisori denotano per tutte le Regioni un sensibile calo nei pagamenti a fine 2002 che del resto - come detto - trova riscontro nel dato nazionale, con il rischio tuttavia di dati definitivi assai diversi da quelli di provvisoria chiusura.

Più che all'ultimo anno, significativo per una analisi sull'evoluzione del tasso di crescita della spesa è il riferimento ai risultati dell'intero quadriennio 1999-2002. Rispetto al dato nazionale del 7,9%, mostrano un tasso superiore: Abruzzo [9,6%], Sicilia [9,5%], Basilicata [9,1%], Toscana [8,8%] Umbria [8,7%], Sardegna [8,4%], Campania [8,2%], Molise [8,2%] [Lazio [8,3%], Lombardia [8,0%]. Sotto media

nazionale le altre Regioni con percentuali che vanno da un minimo del 7% [Liguria] al 7,9% della Calabria il cui valore coincide con quello medio nazionale.

A fronte dei suesposti dati merita attenta riflessione l'obiettivo di mantenere la definizione del finanziamento dell'assistenza sanitaria misurata per gli anni a venire su una percentuale del 5,8% del PIL per poi passare al 6%. Se per un verso gli anni recenti mostrano una relazione inversa dei due andamenti, occorre pure ricordare che le prestazioni da rendere a garanzia dei livelli essenziali di assistenza non sono tarate sui tetti di finanziamento e sull'evoluzione del PIL e restano perciò condizionate da fattori endogeni che ne influenzano i costi; come l'invecchiamento della popolazione e i progressi tecnologici nella diagnostica. Altra questione cruciale concerne l'attuale sistema della fiscalità regionale in sanità, laddove una volta superata la logica dei trasferimenti, i futuri meccanismi di automatico adeguamento delle entrate tributarie, in corrispondenza all'andamento dell'economia, scontano una spesa sanitaria la cui evoluzione permane assai superiore al tasso di crescita del PIL. [7,9% contro il 3,5% nel quadriennio 1999-2002].

E' infine urgente la necessità di una riflessione in ordine agli effetti perversi riconducibili al meccanismo previsto all'art. 4 del d.l. 63/2002 convertito con legge 112/2002. Nel quadro della prevista sanzione di natura finanziaria è inevitabile il protrarsi dell'attività di verifica sul puntuale adempimento, anche per le differenti posizioni assunte dai due livelli di governo; il che mette a regime un sistema di perdurante sottofinanziamento a fronte tuttavia di livelli prestazionali da garantire comunque.

Il seguente prospetto quantifica le indicate criticità di ordine finanziario.

Finanziamento SSN	2001	2002	2003	2004
Accordo del 3.8.2000	130.843 + 300 = 131.143	131.143 + 3,50% = 135.733	135.733 + 3,45% = 140.415	140416 + 2,90% = 144.488
Accordo del 8.8.2001	138.000	144.376 + 2.000	150.122 + 2.000	155.810 + 2.000

La sanzione prevista dall'art. 4 del d.l. 63 si traduce in una riduzione di finanziamento che, a partire dal cosiddetto anno zero [2001] e fino al 2004 è pari ad importi annuali di lire 6.857 miliardi, 10.643 miliardi, 11.707 miliardi, 13.322 miliardi. Complessivamente, la copertura dei fabbisogni sanitari rischia una sottodotazione pari nei quattro anni indicati a lire 42.529 miliardi.

5. Il ripiano dei disavanzi sino all'anno 2001

La questione dei disavanzi e le esigenze di ripiano che tuttora permangono sulla base della sin qui avvenuta ripartizione del debito sanità fra Stato e Regioni trova descrizione nelle seguenti tabelle.

Il riferimento è, innanzitutto, a quanto disposto con il dl. 450/'98, convertito con la legge 26 febbraio 1999 n. 39 e al d.l. 411/'99, convertito con la legge 22 dicembre 1999 n. 498, con riferimento agli anni 1995-1997. Inoltre la finanziaria 2000 ha previsto ulteriore copertura sino all'anno '98 di ulteriori 13.000 miliardi, ripartiti in tre anni. Con l'accordo Governo-Regioni del 3 agosto 2000 il ripiano a carico del bilancio Stato è stato aumentato di 3.000 miliardi e ammonta perciò a 16.000 miliardi a copertura dei disavanzi 1995-1999 [£ 5.304 mld] e del residuo debito sino al 1994 [£ 1.696 mld].

In attuazione a tale accordo, con il decreto legge 19 febbraio 2001 n. 17 [conv. con legge 28.3.2001 n. 129] è stato disposto che la relativa erogazione a favore delle Regioni avvenisse in tre distinte *tranche* con cadenza negli anni 2001, 2002 e 2003 e rispettivamente pari a lire: 7.000 miliardi [€ 3.615 mln], 6.000 miliardi [€ 3.099 mln] e 3.000 miliardi [€ 1.549 mln]; la prima erogazione, in acconto e le successive, a saldo, previa dimostrazione da parte regionale di assolvimento alla rispettiva quota a ripiano dei propri bilanci.

Ulteriori ripiani sono stati previsti con l'accordo dell'8 agosto 2001: lire 2.700 miliardi [€ 1.394,43 mln] a fronte del disavanzo dell'anno 2000 e una integrazione di lire 6.608 miliardi [€ 3.412,75 mln] per l'anno 2001 la quale, ad esercizio ormai scaduto, assume più la configurazione di ripiano che non quella di integrazione.

Dati trasmessi dal Ministero dell'economia, relativamente ai flussi di cassa del settore statale [impatto sul fabbisogno del settore statale], danno conto delle erogazioni da parte del bilancio statale della prima *tranche* di ripiano in acconto per un totale

erogato pari a 7.000 miliardi lire [3.615 mln €] nell'anno 2001. Tale somma è comprensiva – come detto - di ripiani riferiti, per 1.696 miliardi di lire, al ripiano disavanzi anno 1994 e precedenti e, per 5.304 miliardi di lire, al ripiano degli anni 1995-1999.

La seguente tabella reca le quote di ripartizione fra le Regioni con distinta considerazione di quanto riferito sia agli anni 1994 e precedenti, sia agli anni 1995-1999.

TAB 42/REG

RIPIANO DISAVANZI SANITA' D.L. 19.2.001 n. 17 (convertito con L. 129/2001) (in miliardi di lire)
--

REGIONI	Acconto sul ripiano disavanzi al 31 dicembre 1994	Acconto sul ripiano disavanzi anni 1995 - 1999	Totale acconti da erogare
PIEMONTE	0	423	423
LOMBARDIA	86	831	917
VENETO	92	464	556
FRIULI V. G.	10	1	11
LIGURIA	95	190	285
E. ROMAGNA	220	500	720
TOSCANA	119	317	436
UMBRIA	10	59	69
MARCHE	39	163	202
LAZIO	385	825	1.210
ABRUZZO	1	117	118
MOLISE	3	26	29
CAMPANIA	244	499	743
PUGLIA	190	331	521
BASILICATA	0	43	43
CALABRIA	79	200	279
SICILIA	102	170	272
SARDEGNA	21	145	166
TOTALE	1.696	5.304	7.000

La seconda *tranche* di 6.000 miliardi di lire [€ 3.098,74 milioni] è stata invece erogata nell'anno 2002 per soli 1.509,41 milioni di euro, slittando i restanti 1.589,33 milioni di euro al 2003 unitamente alla terza *tranche* di 3.000 miliardi.

I dati di cassa del Ministero del Tesoro [impatto sul fabbisogno] segnalano infatti una minore erogazione nell'anno 2002 a favore delle Regioni per ripiano disavanzi ai sensi della legge 129/2001. Ulteriori assegnazioni sulla seconda e terza *tranche* sono avvenute nei primi mesi del 2003, per un totale di 7.183 miliardi di lire [3.709,54 mln €] e residuo debito a carico del bilancio dello Stato di 1.817 miliardi di lire [938,57 mln €].

Quanto all'anno 2000, il ripiano di 2.700 miliardi [1.349,43 mln €] è stato assegnato alle Regioni, nell'anno 2002, per una quota pari al 50%, 1.350 miliardi di lire [697,22 ml €], mentre altro versamento è seguito nei primi mesi del 2003 ma per soli 1.045 miliardi [539,70 mln €], a favore delle Regioni che hanno dato dimostrazione della copertura al disavanzo a loro carico. Restano perciò da erogare alle Regioni 305 miliardi di lire [157,51 mln €]. A favore della Regione Lazio il ripiano per il Policlinico Umberto I° di 198,5 miliardi di lire [€ 102,5 milioni] è stato totalmente erogato nell'anno 2002.

L'integrazione a sostegno del disavanzo 2001, pari a 6.608 miliardi di lire [3.412,75 mln €], più 102 milioni di euro a favore dell'Umberto I°, è stata assegnata, fra il febbraio e l'aprile 2003, a favore delle Regioni che hanno dato dimostrazione di avere adempiuto agli impegni assunti con l'accordo del 8 agosto 2001. L'importo erogato ascende a 5.235 miliardi di lire [2.594,43 mln €]. Restano da assegnare 1.584 miliardi di lire [818,32 mln €].

Le seguenti tabelle riportano i dati relativi ai ripiani disposti a carico del bilancio Stato con riferimento ai disavanzi 1994-1999, con separata considerazione per quelli relativi agli anni 1999 e precedenti e per quelli riferiti agli anni 1995-1999 nonché con riguardo all'anno di erogazione [TAB 43/REG]; i dati relativi ai ripiani disavanzi anno 2000 [2.700 mld di lire] con la ricostruzione delle somme erogate e quelle ancora da erogare [TAB44/REG]; i dati relativi all'integrazione per il 2001 pari a 6.608 miliardi di lire, anch'essa erogata solo in parte, con indicazione delle Regioni risultate adempienti e delle somme rimaste da riscuotere [TAB 45/REG].

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB. 43/REG

REGIONI	IMPORTO RESIDUO DA EROGARE					ACCONTI EROGATI NEL 2002					IMPORTI RICHIESTI DA EROGARE ED EROGATI NELL'ANNO 2003					TOTALE FINANZIAMENTI EROGATI ANNI 1994-1999	RESIDUO DA RICHIEDERE ED EROGARE ANNI 1994-2000
	ANNI 1994 E PREC.		ANNI 1994 E 1999		TOTALE 1994 - 1999	ANNI 1994 E 1999		TOTALE 1994 - 1999	ANNI 1994 E 1999		TOTALE 1994 - 1999	ANNI 1994-1999		TOTALE 1994-2000			
	1	2	3 = 1 + 2	4	5	6 = 4 + 5	7	8	9	10 = 7 + 8 + 9	11	12 = 6 + 11	13 = 3 - 12				
PIEMONTE	0,00	294.300.889,85	294.300.889,85	0,00	157.019.951,42	157.019.951,42	0,00	0,00	137.280.938,43	137.280.938,43	0,00	294.300.889,85	0,00				
VALLE D'AGOSTA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00				
LIGURIA	22.354.778,61	631.908.013,31	654.262.791,92	0,00	0,00	654.262.791,92	22.354.778,61	0,00	631.908.013,31	654.262.791,92	0,00	654.262.791,92	0,00				
PROV. BOLZANO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00				
PROV. TRENTO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00				
VENETO	14.592.951,94	255.262.062,75	269.855.014,69	14.592.951,94	136.191.354,07	150.784.306,01	0,00	0,00	119.070.708,68	119.070.708,68	0,00	269.855.014,69	0,00				
FRIULI V.G. *	-1.571.581,48	5.573.195,23	4.001.613,75	0,00	0,00	0,00	-1.571.581,48	5.573.195,23	0,00	4.001.613,75	0,00	4.001.613,75	0,00				
LIGURIA	11.544.824,63	153.800.335,39	165.345.160,02	0,00	0,00	0,00	11.544.824,50	82.057.928,00	0,00	93.602.752,50	0,00	93.602.752,50	71.742.407,52				
E. ROMAGNA	33.868.598,28	400.925.288,48	434.793.886,76	33.868.598,28	213.907.845,65	247.776.443,93	0,00	0,00	187.017.442,83	187.017.442,83	0,00	434.793.886,76	0,00				
TOSCANA	16.836.943,04	241.359.885,92	258.196.828,96	0,00	0,00	0,00	16.836.943,04	128.774.050,19	112.585.835,73	258.196.828,96	0,00	258.196.828,96	0,00				
UMBRIA	10.581.155,21	25.640.535,67	36.221.690,88	0,00	0,00	0,00	10.581.155,21	13.680.134,19	11.960.401,48	36.221.690,88	0,00	36.221.690,88	0,00				
MARCHE	16.698.052,31	163.462.828,49	180.160.880,80	16.698.052,31	87.213.210,27	103.911.262,58	0,00	0,00	76.249.618,22	76.249.618,22	0,00	180.160.880,80	0,00				
LAZIO *	43.114.643,71	1.015.134.546,03	1.058.249.189,74	43.114.643,71	541.610.245,15	584.724.888,86	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	584.724.888,86	473.524.300,88				
ABRUZZO	3.975.164,83	55.531.606,33	59.506.771,16	0,00	29.628.079,38	29.628.079,38	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	29.628.079,38	29.878.691,78				
MOLISE	570.683,02	13.566.254,68	14.136.937,70	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	14.136.937,70				
CAMPANIA	63.138.240,22	506.523.096,72	569.661.336,94	63.138.240,22	270.248.017,53	333.386.257,75	0,00	0,00	236.275.079,19	236.275.079,19	0,00	569.661.336,94	0,00				
PUGLIA	28.070.355,25	255.745.618,28	283.815.973,53	0,00	0,00	0,00	28.070.355,25	136.449.348,07	0,00	164.519.703,32	0,00	164.519.703,32	119.296.270,21				
BASILICATA	0,00	11.178.497,04	11.178.497,04	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	11.178.497,04				
CALABRIA	-2.318.408,60	137.932.523,66	135.614.115,06	-2.318.408,60	73.591.888,14	71.273.479,54	0,00	0,00	64.340.635,52	64.340.635,52	0,00	135.614.115,06	0,00				
SICILIA	33.767.942,45	91.267.186,33	125.035.128,78	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	125.035.128,78				
SARDEGNA *	-3.007.244,31	96.841.925,65	93.774.681,34	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	93.774.681,34				
TOTALE	292.157.099,11	4.355.954.489,81	4.648.111.588,92	292.157.099,11	1.509.410.591,61	1.678.504.669,47	87.816.475,13	366.534.855,68	1.576.688.673,39	2.031.040.004,20	2.031.040.004,20	3.709.544.673,67	938.566.915,25				

Fonte: Ministero dell'economia e finanze - GESPESE

* regione Calabria recuperati euro 2.318.408,60 erogati in più per il ripiano dell'anno 1994 e prec.
 regione Friuli V. Giulia recuperata la somma di euro 1.571.581,48 erogati in più per il ripiano dell'anno 1994 e prec.
 regione Sardegna da recuperare la somma di euro 3.067.244,31 erogata in più per il ripiano dell'anno 1994 e prec.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 44/REG

RIPIANO DISAVANZI ANNO 2000 (Situazione al 3 aprile 2003)							(in euro)
REGIONI	FINANZIAMENTI ANNO 2001						SOMME RESIDUE DA EROGARE 6 = 3 - 5
	FINANZIAMENTO A CARICO DELL'O STATO	ACCONTO EROGATO D.M.	RESIDUO FINANZIAMENTO A CARICO DELL'O STATO 3 = 1 - 2	SOMME RICHIESTE DALLE REGIONI 4	SOMME EROGATE DALLO STATO 5	SOMME RICHIESTE DALLE REGIONI 4	
PIEMONTE	118.785.086,79	59.392.543,40	59.392.543,39	59.392.543,39	59.392.543,39	59.392.543,39	0,00
V ALLE D' AOSTA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
L OMBARDIA	238.603.087,38	119.301.543,69	119.301.543,69	119.301.543,69	119.301.543,69	119.301.543,69	0,00
PROV. BOLZANO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PROV. TRENTO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
V ENETO	118.268.629,89	59.134.314,94	59.134.314,94	59.134.314,94	59.134.314,94	59.134.314,94	0,00
FRIULI V.G.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
L IGURIA	48.030.491,62	24.015.245,81	24.015.245,81	24.015.245,81	24.015.245,81	24.015.245,81	0,00
E. ROMAGNA	111.038.233,30	55.519.116,65	55.519.116,65	55.519.116,65	55.519.116,65	55.519.116,65	0,00
T OSCANA	97.610.353,93	48.805.176,97	48.805.176,97	48.805.176,97	48.805.176,97	48.805.176,97	0,00
U MBRIA	22.724.103,56	11.362.051,78	11.362.051,78	11.362.051,78	11.362.051,78	11.362.051,78	0,00
M ARCHE	39.250.724,33	19.625.362,17	19.625.362,16	19.625.362,16	19.625.362,16	19.625.362,16	0,00
L AZIO *	136.344.621,36	68.172.310,68	68.172.310,68	68.172.310,68	68.172.310,68	68.172.310,68	0,00
A BRUZZO	34.602.612,24	17.301.306,12	17.301.306,12	17.301.306,12	17.301.306,12	17.301.306,12	0,00
M OLISE	8.779.767,28	4.389.883,64	4.389.883,64	4.389.883,64	4.389.883,64	4.389.883,64	0,00
C AMPANIA	144.091.474,85	72.045.737,43	72.045.737,42	72.045.737,42	72.045.737,42	72.045.737,42	0,00
P UGLIA	101.742.009,12	50.871.004,56	50.871.004,56	50.871.004,56	50.871.004,56	50.871.004,56	0,00
BASILICATA	16.526.620,77	8.263.310,39	8.263.310,38	8.263.310,38	8.263.310,38	8.263.310,38	0,00
C ALABRIA	52.678.603,71	26.339.301,86	26.339.301,85	26.339.301,85	26.339.301,85	26.339.301,85	0,00
S ICILIA	75.402.707,27	37.701.353,64	37.701.353,63	37.701.353,63	37.701.353,63	37.701.353,63	0,00
S ARDEGNA	29.954.500,15	14.977.250,08	14.977.250,07	14.977.250,07	14.977.250,07	14.977.250,07	0,00
TOTALE	1.394.433.627,55	697.216.813,82	697.216.813,73	697.216.813,73	697.216.813,73	697.216.813,73	157.519.354,21

Fonte: Ministero dell'economia e finanze - I GESPES

* A la quota della regione Lazio si debbono aggiungere gli importi di euro 78.243.220,21 + 78.243.220,21 e di euro 205.033.388,94 erogati per il ripiano, rispettivamente, dell'anno 1999 e prec. e degli anni 2000-2001, dei disavanzi del Policlinico Umberto I° di Roma.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 45/REG

RIPIANO DISAVANZI ANNO 2001 (Situazione al 3 aprile 2003)						(in euro)
REGIONI	FINANZIAMENTI ANNO 2001					SOMME RESIDUE DA ASSEGNARE ALLE REGIONI INADEMPIENTI
	FINANZIAMENTO A CARICO DELLO STATO	IMPORTI			DA EROGARE ALLE REGIONI ADEMPIENTI	
		ASSEGNATI ALLE REGIONI ADEMPIENTI	EROGATI ALLE REGIONI ADEMPIENTI	3		
1	2	3	4 = 2 - 3	5 = 1 - 2		
PIEMONTE	296.279.960,96	296.279.960,96	296.279.960,96	0,00	0,00	0,00
VALLE D' AOSTA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
LOMBARDIA	593.452.359,43	593.452.359,43	593.452.359,43	0,00	0,00	0,00
PROV. BOLZANO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PROV. TRENTO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
VENETO	293.052.621,79	293.052.621,79	293.052.621,79	0,00	0,00	0,00
FRIULI V.G.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
LIGURIA	121.843.544,55	121.843.544,55	121.843.544,55	0,00	0,00	0,00
E. ROMAGNA	279.916.540,57	279.916.540,57	279.916.540,57	0,00	0,00	0,00
TOSCANA	248.106.410,78	248.106.410,78	248.106.410,78	0,00	0,00	0,00
UMBRIA	57.953.178,02	57.953.178,02	57.953.178,02	0,00	0,00	0,00
MARCHE	99.017.182,52	99.017.182,52	99.017.182,52	0,00	0,00	0,00
LAZIO	332.769.706,70	332.769.706,70	332.769.706,70	0,00	0,00	0,00
ABRUZZO	85.935.845,72	0,00	0,00	0,00	0,00	85.935.845,72
MOLISE	21.989.185,39	0,00	0,00	0,00	0,00	21.989.185,39
CAMPANIA	330.974.502,52	0,00	0,00	0,00	0,00	330.974.502,52
PUGLIA	233.631.673,27	233.631.673,27	233.631.673,27	0,00	0,00	0,00
BASILICATA	38.406.833,76	38.406.833,76	38.406.833,76	0,00	0,00	0,00
CALABRIA	124.723.308,22	0,00	0,00	0,00	0,00	124.723.308,22
SICILIA	182.285.011,90	0,00	0,00	0,00	0,00	182.285.011,90
SARDEGNA	72.409.323,08	0,00	0,00	0,00	0,00	72.409.323,08
TOTALE	3.412.747.189,18	2.594.430.012,35	2.594.430.012,35	0,00	0,00	818.317.176,83

Fonte: Ministero dell'economia e finanze - IGESPEF

Le suesposte tabelle mostrano la situazione dei ripiani con l'ammontare delle erogazioni avvenute a favore delle Regioni sino a tutto l'aprile scorso.

L'ammontare di risorse ancora da incassare, relativamente ai ripiani degli anni 1994 –1999, è pari a 938,56 milioni di euro [1.817 mld lire]. Dei 1.394,43 milioni di euro [2.700 mld lire], costituenti il ripiano dell'anno 2000, restano da incassare 157,52 milioni di euro [305 mld lire] mentre, dei 3.412,75 milioni di euro [6.608 mld lire] per integrazione al finanziamento 2001, devono essere ancora erogati alle Regioni 818,32 milioni di euro [1.584 mld lire].

Complessivamente, il credito delle Regioni, in relazione ai ripiani assunti a carico del bilancio dello Stato, ascende a 1.914,40 milioni di euro, pari a 3.707 miliardi di vecchie lire.

Va inoltre considerato che la maggior parte delle risorse destinate al riequilibrio delle gestioni sanitarie sono stata erogate solo all'inizio dell'anno 2003. Come già detto le verifiche per l'accertamento di puntuale adempimento da parte regionale determinano inevitabili slittamenti dei finanziamenti, provocando grossi problemi di liquidità alle amministrazioni regionali, costrette a ritardare pagamenti ai fornitori con aggravio economico e con rallentamenti nella prestazioni dovute.

Nell'anno 2002, la protrazione nell'erogazione dei ripiani si è coniugata con la sospensione della parte dei finanziamenti condizionata al rispetto del patto di stabilità interno con una differenza in meno di circa 5.500 milioni di euro [10.600 mld lire].

Per effetto di tale complesso meccanismo, la definizione delle nuove aliquote di compartecipazione IVA sono rimaste bloccate come pure la corresponsione di IRPEF e IRAP in attesa della definitiva attribuzione delle quote di fabbisogno. I dati di cassa rivenienti dai preconsuntivi regionali, relativi al 2002, mostrano una notevole diminuzione di incassi sul titolo I della entrate tributarie [v. *retro* Parte I[^], parag. 8.2.].

Quanto alle Regioni inadempienti al patto in sanità, sono dieci quelle che, sino all'aprile scorso, non sono state in grado di dimostrare di avere adempiuto all'onere di ripiano posto a carico dei rispettivi bilanci; resta, perciò, ancora aperta per tali Regioni la questione dei ripiani, con riferimento, per otto casi, agli anni ante 1999 [Liguria, Lazio, Abruzzo, Molise, Puglia, Basilicata Sicilia, Sardegna], in sei casi, all'anno 2000

[Liguria, Lazio, Molise, Basilicata, Sicilia, Sardegna] e, ugualmente in sei casi, con riguardo all'anno 2001 [Abruzzo, Molise, Campania, Calabria, Sicilia, Sardegna].

Con riferimento a tutti gli anni in questione, il residuo credito delle su indicate Regioni è il seguente: Liguria [95,16 €], Lazio [541,69 €], Abruzzo [115,82 €], Molise [40,52 €], Campania [330,97 €], Puglia [119,30 €], Basilicata [19,44 €], Calabria [124,72 €], Sicilia 345,01 €, Sardegna [181,16 €].

6. La spesa sanitaria di parte corrente. Analisi per categorie economiche

La seguente tabella ricostruisce, per ciascuno degli anni compresi nel periodo 2000-2002, gli andamenti di spesa con riguardo, sia all'importo complessivo sia alla disaggregazione per categorie di spesa, sulla base dei dati tratti dai conti economici delle aziende, ivi comprese la Provincia autonoma di Bolzano e la Regione Sicilia che sino allo scorso anno ancora adottavano contabilità finanziaria.

Come riscontrato nei precedenti paragrafi, il volume globale della spesa sanitaria nazionale di parte corrente segna nell'ultimo triennio [2000-2002] un aumento medio annuo pari al 7,9%, [circa € 5.274,06 annui] che si scompone per ciascuna anno in percentuali del +11,2%, +8,2%, +3,7%. L'anno che maggiormente ha pesato sulla crescita del triennio è il 2000 e le Regioni che in quell'anno vi hanno maggiormente contribuito sono la Basilicata con un +17,9%, l'Abruzzo con un +18,5%, la Calabria con +14,7%, la Sardegna con +14,0%, Campania e Lazio con oltre il 13,6%.

Nel 2001 la maggiore crescita è in Sicilia [+16,4%] e nel Molise [+17%], seguite da Campania [+10,9%], Lombardia [+9,9%], Toscana [+9,8%].

Quanto al 2002, in precedenza sono state già espresse notevoli perplessità sui relativi dati di spesa ancora provvisori e certamente condizionati dallo slittamento nei finanziamenti con il rischio di risultati definitivi assai meno positivi. Non a caso – e lo si è rilevato – le Regioni che meno hanno subito decurtazioni per essere risultate tempestivamente adempienti al patto di stabilità in sanità sono quelle che registrano nell'anno performance apparentemente non positive, ma percentualmente coerenti con l'andamento degli anni precedenti. Così, Emilia Romagna [+ 6,6%], Lombardia [6,7], Umbria [6,8%].

I dati che seguono consentono di evidenziare le voci economiche che maggiormente pesano nella totale composizione della spesa con riferimento agli anni 2000 e 2001.

La seguente tabella riporta anche la differenza fra saldo delle voci economiche e saldo dell'*intra-moenia*. Quanto al primo, il riferimento è a fattori che determinano ricavi e costi imprevisti [sopravvenienze e insussistenze] o maggiori ricavi da alienazioni patrimoniali [plusvalenze] e minori ricavi [minusvalenze] oppure accantonamenti per rinnovi contrattuali o per fronteggiare futuri costi. Quanto al saldo *intra-moenia*, va chiarito che le aziende ne registrano contabilmente i ricavi per poi corrispondere al personale la compartecipazione all'attività libero professionale e trattenere i restanti ricavi a sterilizzazione dei costi di produzione.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB.46/REG

COSTO DELL'ASSISTENZA SANITARIA ANNI 2000 - 2002 (in migliaia di euro)												
CLASSIFICAZIONE ECONOMICA	2000		2001		2002		2000		2001		2002	
	A	y	A	x	A	y	A	x	A	y	A	x
		%		%		%		%		%		%
PERSONALE	25.618.566	36,77	26.823.877	4,70	27.528.519	35,44	27.528.519	2,63	27.528.519	35,08	27.528.519	2,63
BENI E SERVIZI	15.826.631	22,72	15.989.295	1,03	17.288.403	21,12	17.288.403	8,12	17.288.403	22,03	17.288.403	8,12
MEDICINA DI BASE	4.167.461	5,98	4.506.715	8,14	4.615.083	5,95	4.615.083	2,40	4.615.083	5,88	4.615.083	2,40
FARMACEUTICA	8.747.746	12,56	11.663.066	33,33	11.869.308	15,41	11.869.308	1,77	11.869.308	15,12	11.869.308	1,77
OSPEDALIERA CONVENZIONATA	8.019.070	11,51	7.918.505	-1,25	7.948.224	10,46	7.948.224	0,38	7.948.224	10,13	7.948.224	0,38
SPECIALISTICA INTERNA	453.052	0,65	377.644	-16,64	317.316	0,50	317.316	-15,97	317.316	0,40	317.316	-15,97
SPECIALISTICA ESTERNA	1.819.819	2,61	2.105.245	15,68	2.318.968	2,78	2.318.968	10,15	2.318.968	2,95	2.318.968	10,15
ALTRE PRESTAZIONI	4.432.825	6,36	6.084.044	37,25	6.562.474	8,04	6.562.474	7,86	6.562.474	8,56	6.562.474	7,86
ONERI FINANZIARI	194.381	0,28	258.782	33,13	177.260	0,34	177.260	-31,50	177.260	0,23	177.260	-31,50
Differenza SALDO VOCI ECONOMICHE e SALDO INTRAMONTA	383.926	0,55	-29.367	-107,65	-146.607	-0,04	-146.607	399,22	-146.607	-0,19	-146.607	399,22
TOTALE	69.663.478	100,0	75.697.804	8,7	78.478.948	100,0	78.478.948	3,7	78.478.948	100,00	78.478.948	3,7

FONTE: Ministero della salute.

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 *trend* di costante incremento.

Particolare è la crescita 2001 della voce relativa alla farmaceutica con l'incremento percentuale del 33,33% che rallenta notevolmente nel 2002 [+1,7%] grazie alla reintroduzione dei *ticket* in diverse Regioni e ad incisivi provvedimenti adottati dal Governo per il contenimento di questa spesa [v. *infra* paragrafo 6.2.], la quale resta tuttavia sempre al di sopra del limite del 13% rispetto alla spesa complessiva [art. 3 della legge 405/2001 di conv. del d.l. 347/2001]. Notevole nel 2001 la crescita di spesa per beni e servizi [+8,1%] che invece nel 2001 aveva fatto registrare modesto incremento [+1,3%].

Minore la crescita del costo del personale, sia nel 2001 che nel 2002, con ciò calmierando lo scarto negativo del 2000, ma conservando tuttavia un peso elevato quanto a composizione della spesa corrente sanitaria [35% nei due ultimi anni]. Seguono, quanto a percentuale di rilevanza, la spesa per beni e servizi [21,12% e 22,03%] e la farmaceutica [15,41% e 15,12%] come già detto.

Ciò posto, va osservato come, nella composizione della spesa corrente sanitaria, la più elevata incidenza in ciascuno degli anni considerati riveste il costo del "personale" che rappresenta oltre il 35% della spesa complessiva. Segue la spesa per "beni e servizi" con un peso percentualmente pari, nel 2000, al 22,7% del totale e poco meno nei due anni seguenti [+21,1% e 22,%], mentre la "farmaceutica" e l'"ospedaliera convenzionata" si collocano rispettivamente nei tre anni considerati fra il 10% e il 15% .

Sulle indicate voci di costo economico sono le considerazioni svolte nei seguenti paragrafi, specialmente dedicati, mentre nella tabella che segue sono intanto riportati, con riferimento agli anni 2001 e 2002, i costi del SSN ripartiti per Regioni e per voci economiche.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

COSTI DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE
per regioni e funzioni di spesa
ANNO 2002

(in migliaia di euro)

REGIONI	PERSONALE	BENI E SERVIZI	MED. GEN. CON.	FARM. CONV.	OSPEP. CONV.	SPEC. INT. CONV.	SPEC. EST. CONV.	ALTRE PRESTAZ.	ONERI FINANZIARI	SALDI DELLE VOCI ECONOMICHE	SALDO INTRAMOENIA	COSTI CON SALDI VOCI ECONOMICHE
PIEMONTE	2.199.386	1.439.805	316.439	763.256	544.199	0	98.413	524.853	6.439	48.002	15.826	5.828.962
VAL D'AOSTA	86.630	53.145	9.879	21.956	3.083	0	3.975	9.552	16	-1.905	387	189.754
LOMBARDIA	3.825.095	2.697.960	652.172	1.771.594	1.976.742	56.685	402.577	1.255.946	24.386	27.898	18.864	12.616.395
P.A. BOLZANO	353.702	236.623	37.110	72.029	28.900	0	5.581	163.916	546	-28.515	608	926.314
P.A. TRENTO	257.926	164.688	39.117	69.812	34.995	0	6.416	86.785	9	-1.850	2.707	658.891
VENETO	2.235.439	1.748.524	367.358	784.906	369.787	16.186	178.755	592.506	18.678	16.055	17.189	6.278.895
FRIULI V.G.	652.588	440.877	93.067	222.128	102.961	19.710	10.653	139.087	302	-19.176	588	1.699.961
LIGURIA	869.372	556.041	113.925	359.264	278.994	72	35.610	170.257	3.139	-13.097	6.055	2.394.316
EMILIA ROM.	2.201.458	1.652.877	317.233	781.153	374.910	260	85.278	514.657	15.627	42.712	19.901	5.880.840
TOSCANA	2.009.151	1.445.531	300.857	681.715	193.280	1.952	86.045	312.169	5.930	21.873	6.681	5.008.076
UMBRIA	483.118	343.708	68.315	166.961	31.861	0	7.603	79.213	1.619	-6.182	795	1.187.785
MARCHE	798.523	530.625	129.502	310.191	70.020	13.239	20.151	114.388	3.388	-17.463	2.789	2.004.701
LAZIO	2.170.522	1.320.257	395.391	1.246.753	1.409.433	30.976	299.745	586.313	29.147	105.580	9.521	7.373.436
ABRUZZO	656.074	399.239	113.353	290.373	152.478	0	26.240	152.916	2.011	-12.132	-816	1.805.632
MOLISE	174.863	98.015	27.699	69.284	18.243	2.265	6.709	26.532	508	372	-1.223	424.969
CAMPANIA	2.483.309	1.167.456	520.208	1.228.291	810.277	84.937	398.177	609.485	13.858	-50.483	1.965	7.364.516
PUGLIA	1.036.066	958.736	305.429	857.084	587.332	30.090	154.975	353.262	10.149	-70.906	3.676	4.960.353
BASILICATA	279.855	172.359	53.109	115.246	8.922	0	10.710	57.088	84	-15.062	1.114	711.321
CALABRIA	1.041.655	424.872	178.754	457.113	178.822	27.517	69.597	147.019	4.627	6.880	-623	2.523.719
SICILIA	2.252.161	949.541	440.051	1.261.318	666.444	25.367	356.916	544.088	21.644	11.988	5.404	6.500.138
SARDEGNA	861.626	487.524	136.115	338.881	106.541	8.060	54.842	122.442	15.153	-11.177	2.387	2.139.974
TOTALE	27.518.519	17.288.403	4.615.083	11.869.308	7.948.224	317.316	2.318.968	6.562.474	177.260	32.812	113.795	78.478.948

Fonte: Ministero della salute

Una analisi sulla variabilità regionale assegna nel 2001 la maggiore percentuale di composizione del costo complessivo dell'assistenza sanitaria a Lombardia, Campania, Sicilia, Lazio, Veneto, alle quali va rivolta particolare attenzione per il peso che le rispettive scelte sono suscettibili di rappresentare sugli equilibri del settore e di riflesso sugli indicatori di finanza pubblica.

Il sistema sanità riferibile a ciascuna di tali realtà regionali mette in risalto differenziati percorsi, ma pure differenze strutturali che ne condizionano le risposte alla volta di risultati in linea o no con le attese.

Così per la Regione Lazio, ove il problema dei Policlinici e dei rapporti con l'Università aggiunge ulteriori motivi di complessità ad un quadro già di per sé affannato nelle problematiche del settore.

Quanto a Lombardia la questione coinvolge scelte strutturali, che puntano sul coinvolgimento delle strutture private nella implementazione dell'offerta sanitaria.

Da dire che, a parte la maggiore apertura al mercato privato, sono poi alcuni dati strutturali ad influire sulla diversa composizione della spesa e sui suoi valori. Ciò vale, in particolare, per le caratteristiche della popolazione residente, con specifico riferimento alla incidenza della popolazione anziana [anni 65+], e alle differenti caratteristiche strutturali dell'offerta, con presenza o meno di Policlinici Universitari, IRCCS e altre strutture equiparate alle pubbliche.

Per quanto riguarda la popolazione anziana [anni 65+], la percentuale di incidenza pone al primo posto la Liguria [24,7%], seguita da Umbria [22,21%], Emilia Romagna [22,05%], Toscana [21,89%], Marche [21,32%].

Per quanto riguarda la complessità delle strutture ospedaliere la Lombardia segna il maggior numero di IRCCS [18], il Lazio registra nella sua rete di offerta ospedaliera 8 IRCCS, 2 Policlinici e 8 ospedali classificati.

6.1. Il costo del personale e la sua gestione

La spesa per il personale rappresenta la voce di maggiore peso percentuale nella composizione della spesa sanitaria corrente: 35,1% nel 2002.

Dopo il positivo esito registrato nel 1998, grazie alle disposizioni recate dalla legge 662/96 sul blocco delle assunzioni e per l'assenza di rinnovi contrattuali, il 1999

registra un primo rialzo ove poi assai maggiore è la crescita nell'anno 2000, +7,6% [V. Corte dei conti: *Relazione sul costo del personale pubblico – anno 2000*], mentre il tasso di evoluzione rallenta decisamente nel 2001 [+4,7%] e nel 2002 [+2,6%]. Da dire tuttavia che tale risultato riflette lo slittamento al 2003 degli effetti del rinnovo del contratto nazionale di lavoro del comparto sanitario per il biennio economico 2002-2003. A tale riguardo va pure considerato che gli accantonamenti per rinnovi contrattuali sono rilevabili in voci di bilancio diverse da quelle relative al personale il cui costo potrebbe risultare in parte sottostimato.

L'incidenza della spesa per il personale sul totale della spesa corrente è anche influenzata dai sistemi di erogazione delle prestazioni [diretta o tramite strutture accreditate o IRCCS o Policlinici universitari], come pure dal diverso rapporto dipendenti/popolazione, nonché dalla quota di medici a tempo pieno.

La seguente tabella espone il quadro numerico del personale dipendente dal Servizio Sanitario Nazionale [aziende sanitarie locali e aziende ospedaliere], mentre separata indicazione viene offerta al personale dipendente dalle strutture equiparate alle pubbliche la cui spesa viene invece inclusa nell'”ospedaliera convenzionata”. E' vero infatti che il confronto interregionale relativo alla spesa del personale risente della differente distribuzione territoriale di IRCCS, Policlinici, Ospedali classificati e altre strutture di offerta sanitaria.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB. 48/REG

REGIONI	IL PERSONALE DIPENDENTE DEL SSN e DELLE STRUTTURE EQUIPARATE PUBBLICHE PER REGIONE E RUOLO ANNO 2000									
	AZIENDE SANITARIE LOCALI E AZIENDE OSPEDALIERE					STRUTTURE DI RICOVERO EQUIPARATE PUBBLICHE *				
	Sanitario	Amministrativo	Tecnico	Professionale	TOTALE I	Sanitario	Amministrativo	Tecnico	Professionale	TOTALE 2
PIEMONTE	36.327	7.599	11.685	108	55.719	2.972	521	1.526	13	5.032
VALLE D'AOSTA	1.099	3	449	259	1.810					0
LOMBARDIA	73.129	12.252	25.774	264	111.419	10.983	2.350	4.241	51	17.625
P.A. BOLZANO	4.351	895	2.155	21	7.422	6	3			9
P.A. TRENTO	4.543	839	1.706	12	7.100	188	41	108		337
VENETO	39.799	5.916	11.507	122	57.344	2.274	326	1.012	7	3.619
FRIULI V.G.	13.209	1.536	4.220	38	19.003	1.370	176	427	3	1.976
LIGURIA	17.938	2.346	6.117	48	26.449	2.935	371	979	4	4.289
E. ROMAGNA	39.745	5.931	10.610	176	56.462	743	169	271	2	1.185
TOSCANA	33.001	135	9.764	4.588	47.488	199	38	106	6	349
UMBRIA	7.948	1.073	1.703	32	10.756					0
MARCHE	13.117	1.855	4.129	33	19.134	410	33	126		509
LAZIO	31.378	129	10.325	5.268	47.100	13.912	2.496	4.224	53	20.685
ABRUZZO	12.329	1.561	3.463	33	17.386					0
MOLISE	2.787	335	804	4	3.930	115	16	29	2	162
CAMPANIA	33.973	116	12.186	5.501	51.776	4.778	955	1.342	11	7.086
PUGLIA	27.521	4.285	9.141	95	41.042	4.022	342	1.177	12	5.553
BASILICATA	3.848	10	1.423	558	5.839					0
CALABRIA	15.149	3.191	5.388	50	23.778	89	9	17		115
SICILIA	30.411	85	11.158	5.412	47.066	3.697	791	1003	8	5.499
SARDEGNA	11.388	1.431	3.565	50	16.434	369	74	159	1	603
ITALIA	452.990	51.523	147.272	22.672	674.457	49.062	8.711	16.747	173	74.693

Fonte: elaborazione Corte dei conti su istruttoria Sezioni regionali, integrata con dati Ministero della salute

*Il personale comprende solo quello dipendente, al netto di rapporti di altro tipo.

I suesposti dati, seppure riferiti all'anno 2000, mostrano come, rispetto al totale generale di personale adibito all'offerta sanitaria pubblica, circa il 10% sia alla dipendenza di strutture di ricovero equiparate pubbliche, il cui costo come detto non figura nel dato relativo al costo del personale del SSN. Più della metà del personale delle strutture equiparate [66%] appartiene al ruolo sanitario. Le Regioni ove maggiormente si concentra tale categoria di personale sono il Lazio con 20.685 unità [27,7%] e la Lombardia con 17.625 unità [23,6%] che, complessivamente, con 38.310 unità rappresentano oltre il 51%. Seguono, ma a distanza: Campania con 7.086 unità, Puglia con 5.553, Sicilia con 5.499, Piemonte con 5.032, Liguria con 4.289.

Per restare al dato numerico, altra considerazione è sull'evoluzione del dato quantitativo riferito al personale delle due categorie indicate.

Quanto ai dipendenti del SSN, il 2000 segna una crescita complessiva di 81 unità dovuta specialmente all'aumento di personale del ruolo sanitario. Diminuisce invece il personale nel ruolo amministrativo.

Maggiore l'aumento di personale nelle strutture di ricovero equiparate, con incremento di 127 unità dovuto soprattutto ai ruoli amministrativo e tecnico.

Le seguenti tabelle espongono per ciascuna Regione i costi del personale, riferiti agli anni 1998-2002, con le percentuali di scostamento annuali e la relativa incidenza sulla spesa complessiva sostenuta da ciascuna Regione per l'assistenza sanitaria. Tali importi si riferiscono esclusivamente ai dipendenti di aziende sanitarie e, come in precedenza avvertito, potrebbero risultare in parte sottostimati a causa dell'allocatione degli accantonamenti per rinnovi contrattuali in altra voce di bilancio. Occorre evidenziare altresì che il confronto dei dati è lievemente alterato per il '98 e '99 dalla inclusione o meno dell'IRAP nel costo del personale.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 49/REG

**COSTO DEL PERSONALE S.S.N.
ANNI 1998 - 2002**

REGIONI	(in migliaia di euro)									
	1998	1999	1999/1998 %	2000	2000/1999 %	2001	2001/2000 %	2002	2002/2001 %	2002/2001 %
PIEMONTE	1.806.820	1.902.999	5,32	2.115.089	11,15	2.174.326	2,80	2.199.386	1,15	2.199.386
VALLI D'AOSTA	70.735	69.683	-1,49	76.505	9,79	84.174	10,02	86.630	2,92	86.630
LOMBARDIA	3.307.689	3.393.862	2,61	3.560.538	4,91	3.734.990	4,90	3.825.095	2,41	3.825.095
P.A. BOLZANO	289.341	322.997	11,63	336.149	4,07	338.147	0,59	353.702	4,60	353.702
P.A. TRENTO	232.134	238.353	2,68	259.226	8,76	270.848	4,48	257.926	-4,77	257.926
VENETO	1.992.116	1.940.493	-2,59	2.142.128	10,39	2.236.191	4,39	2.235.439	-0,03	2.235.439
FRULLI-VENEZIA-GIULIA	543.768	589.605	8,43	578.282	-1,92	593.317	2,60	652.588	9,99	652.588
LIGURIA	749.276	758.071	1,17	795.461	4,93	834.818	4,95	869.372	4,14	869.372
EMILIA ROMAGNA	1.803.137	1.846.402	2,40	2.022.878	9,56	2.133.292	5,46	2.201.458	3,20	2.201.458
TOSCANA	1.638.617	1.685.047	2,83	1.858.349	10,28	1.946.869	4,76	2.009.151	3,20	2.009.151
UMBRIA	411.041	420.056	2,19	452.060	7,62	463.241	2,47	483.118	4,29	483.118
MARCHE	671.481	738.811	10,03	764.638	3,50	780.650	2,09	798.523	2,29	798.523
LAZIO	1.862.680	1.905.604	2,30	2.002.992	5,11	2.096.696	4,68	2.170.522	3,52	2.170.522
ABRUZZO	492.493	514.307	4,43	591.697	15,05	627.311	6,02	656.074	4,59	656.074
MOLISE	150.214	154.676	2,97	165.920	7,27	177.885	7,21	174.863	-1,70	174.863
CAMPANIA	2.109.805	2.127.378	0,83	2.271.898	6,79	2.445.687	7,65	2.483.309	1,54	2.483.309
PUGLIA	1.415.469	1.465.907	3,56	1.570.544	7,14	1.622.529	3,31	1.636.066	0,83	1.636.066
BASILICATA	237.648	222.644	-6,31	251.619	13,01	277.059	10,11	279.855	1,01	279.855
CALABRIA	912.808	899.875	-1,42	977.461	8,62	1.006.081	2,93	1.041.655	3,54	1.041.655
SICILIA	1.920.072	1.862.146	-3,02	2.016.962	8,31	2.131.378	5,67	2.252.161	5,67	2.252.161
SARDEGNA	742.602	745.328	0,37	808.170	8,43	848.390	4,98	861.626	1,56	861.626
TOTALE	23.359.947	23.804.244	1,90	25.618.566	7,62	26.823.877	4,70	27.528.519	2,63	27.528.519

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB. 50/REG

REGIONI	COSTO DEL PERSONALE SSN / SPESA CORRENTE ANNI 1999 - 2002 (in migliaia di euro)											
	1999			2000			2001			2002		
	Personale	Spesa Corrente	Incidenza %	Personale	Spesa Corrente	Incidenza %	Personale	Spesa Corrente	Incidenza %	Personale	Spesa Corrente	Incidenza %
PIEMONTE	1.902.999	4.919.755	38,68	2.115.089	5.571.874	37,96	2.174.326	5.712.713	38,06	2.199.386	5.828.962	37,73
VALLE D'AOSTA	69.683	148.781	46,84	76.505	167.481	45,68	84.174	178.491	47,16	86.630	189.754	45,65
LOMBARDIA	3.393.802	10.007.806	33,91	3.560.538	10.746.161	33,13	3.734.990	11.814.879	31,61	3.825.095	12.616.395	30,32
P.A. BOLZANO	322.997	678.057	47,64	336.149	735.067	45,73	338.147	776.157	43,57	353.702	926.314	38,18
P.A. TRENTO	238.353	573.787	41,54	259.226	624.496	41,51	270.848	720.544	37,59	257.926	658.891	39,15
VENETO	1.940.493	5.027.925	38,59	2.142.128	5.636.836	38,00	2.236.191	6.042.429	37,01	2.235.439	6.278.895	35,60
FRUII V.G.	589.605	1.335.796	44,14	578.282	1.462.240	39,55	593.317	1.586.411	37,40	652.588	1.699.961	38,39
LIGURIA	758.071	1.958.622	38,70	795.461	2.181.649	36,46	834.818	2.340.396	35,67	869.372	2.394.316	36,31
E. ROMAGNA	1.846.402	4.687.442	39,39	2.022.878	5.104.938	39,63	2.133.292	5.516.627	38,67	2.201.458	5.880.840	37,43
TOSCANA	1.685.047	3.894.411	43,27	1.858.349	4.384.399	42,39	1.946.869	4.814.482	40,44	2.009.151	5.008.076	40,12
UMBRIA	420.056	924.371	45,44	452.060	1.045.002	43,26	463.241	1.111.796	41,67	483.118	1.187.785	40,67
MARCHE	738.811	1.608.334	45,94	764.638	1.807.678	42,30	780.650	1.943.280	40,17	798.523	2.004.701	39,83
LAZIO	1.905.604	5.933.538	32,12	2.002.992	6.751.840	29,67	2.096.696	7.207.431	29,09	2.170.522	7.373.436	29,44
ABRUZZO	514.307	1.382.354	37,21	591.697	1.638.421	36,11	627.311	1.717.857	36,52	656.074	1.805.632	36,33
MOLISE	154.676	338.187	45,74	165.920	375.646	44,17	177.885	439.398	40,48	174.863	424.969	41,15
CAMPANIA	2.127.378	5.858.700	36,31	2.271.898	6.649.903	34,16	2.445.687	7.372.401	33,17	2.483.309	7.364.516	33,72
PUGLIA	1.465.907	4.147.072	35,35	1.570.544	4.530.873	34,66	1.622.529	4.849.622	33,46	1.636.066	4.960.353	32,98
BASILICATA	222.644	550.625	40,43	251.619	649.172	38,76	277.059	701.924	39,47	279.855	711.321	39,34
CALABRIA	899.875	2.020.804	44,53	977.461	2.317.333	42,18	1.006.081	2.512.143	40,05	1.041.655	2.523.719	41,27
SICILIA	1.862.146	4.973.732	37,44	2.016.962	5.360.950	37,62	2.131.378	6.239.834	34,16	2.252.161	6.500.138	34,65
SARDEGNA	745.328	1.686.161	44,20	808.170	1.921.518	42,06	848.390	2.098.989	40,42	861.626	2.139.974	40,26
TOTALE	23.804.244	62.656.262	37,99	25.618.566	69.663.478	36,77	26.823.877	75.697.804	35,44	27.528.519	78.478.948	35,08

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute.

I suesposti dati mostrano come l'incidenza della spesa del personale sul totale della spesa corrente, pari a livello nazionale al 35,1% nel 2002, sia poi differente nelle varie realtà territoriali e sia anche influenzata dai sistemi di erogazione delle prestazioni [diretta o tramite strutture equiparate alle pubbliche], come pure dal diverso rapporto dipendenti popolazione. Tenendo conto di tali fattori i dati di costo assumono più realistico significato. Rispetto al peso percentuale medio dell'anno 2002, mostrano infatti livelli superiori quelle Regioni ove la componente di ricoveri convenzionati equiparati pubblici è meno estesa o inesistente; così in Umbria [40,7%], Calabria [41,3%], Toscana [40,1%], Emilia Romagna [37,4%], Veneto [35,6%]. Risultato opposto è registrabile in realtà ove forte è la presenza di IRCCS, Policlinici universitari, ospedali classificati e altri istituti equiparati il cui costo del personale è incluso in altra voce economica. E' questo il caso di Lazio [29,4%], Lombardia [30,3%], Puglia [32,9%], Campania [33,7%].

Va inoltre considerata la differente presenza dell'offerta sanitaria privata che prosciuga ulteriormente il peso percentuale del costo del personale sanitario pubblico, come pure indicativi a riguardo sono i dati di mobilità ospedaliera e i correlativi saldi attivi o passivi. Nel Lazio, in Campania, in Lombardia è elevato il numero delle case di cura accreditate e la quota di mercato da queste assorbita. Quanto alla mobilità, i saldi attivi di Emilia Romagna, Toscana e Veneto implicano l'esigenza di maggiore offerta sanitaria a favore di altre realtà regionali con percentuale inversa quanto a costo del personale.

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.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 51/REG

COSTO DEL PERSONALE DEL SSN DISAGGREGAZIONE PER RUOLI ANNO 2002									
REGIONI	Personale ruolo sanitario	Incidenza %	Personale ruolo professionale	Incidenza %	Personale ruolo tecnico	Incidenza %	Personale ruolo amministrativo	Incidenza %	TOTALE COSTI
	1	1/5	2	2/5	3	3/5	4	4/5	5
Piemonte	1.689.101	76,80	6.640	0,30	286.087	13,01	217.558	9,89	2.199.386
Valle d'Aosta	65.985	76,17	245	0,28	12.500	14,43	7.900	9,12	86.630
Lombardia	2.945.304	77,00	15.412	0,40	542.673	14,19	321.706	8,41	3.825.095
Prov. Bolzano	259.940	73,49	1.278	0,36	56.546	15,99	35.938	10,16	353.702
Prov. Trento	194.101	75,25	878	0,34	41.182	15,97	21.765	8,44	257.926
Veneto	1.781.548	79,70	8.027	0,36	270.299	12,09	175.565	7,85	2.235.439
Friuli V. G.	515.645	79,02	2.111	0,32	91.378	14,00	43.454	6,66	652.588
Liguria	686.639	78,98	2.476	0,28	114.638	13,19	65.619	7,55	869.372
E. Romagna	1.766.221	80,23	12.986	0,59	255.873	11,62	166.378	7,56	2.201.458
Toscana	1.650.260	82,14	9.518	0,47	224.739	11,19	124.634	6,20	2.009.151
Umbria	398.771	82,54	1.887	0,39	50.577	10,47	31.883	6,60	483.118
Marche	644.540	80,72	1.581	0,20	97.207	12,17	55.195	6,91	798.523
Lazio	1.733.602	79,87	8.108	0,37	259.344	11,95	169.468	7,81	2.170.522
Abruzzo	526.429	80,24	1.788	0,27	83.077	12,66	44.780	6,83	656.074
Molise	143.242	81,92	333	0,19	20.729	11,85	10.559	6,04	174.863
Campania	1.953.313	78,66	6.953	0,28	338.752	13,64	184.291	7,42	2.483.309
Puglia	1.289.372	78,81	5.875	0,36	213.829	13,07	126.990	7,76	1.636.066
Basilicata	223.779	79,96	910	0,33	38.345	13,70	16.821	6,01	279.855
Calabria	793.592	76,19	3.415	0,33	142.229	13,65	102.419	9,83	1.041.655
Sicilia	1.781.412	79,10	7.430	0,33	288.374	12,80	174.945	7,77	2.252.161
Sardegna	696.796	80,87	2.257	0,26	113.047	13,12	49.526	5,75	861.626
TOTALE	21.739.592	78,97	100.108	0,36	3.541.425	12,86	2.147.394	7,80	27.528.519

(in migliaia di euro)

FONTE: Ministero della salute

Le risorse assorbite dal personale sanitario coprono nell'anno 2002 una percentuale del costo complessivo del personale pari al 79% [€ 21.740 mln/27.529 mln] mentre assai inferiore è la componente di spesa riferibile ai ruoli tecnico [12,9%], amministrativo [7,8%] e professionale [0,4%].

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 [ad eccezione del Piemonte 76,8%] e il Centro: Umbria [82,4%], Veneto [79,6%], Emilia Romagna [80,%], Marche [80,6%], Friuli Venezia Giulia [79,1%], Toscana [82,1%], Abruzzo [80,2%], Lazio [79,8%] Liguria [79,1%]. Sotto media tutto il Sud ma con l'eccezione della Puglia [80,0%]: Calabria [76,2%], Basilicata [75,2%], Campania [78,6%]

Quanto alla disciplina sul rapporto esclusivo e sull'esercizio della libera professione intramuraria i dati emersi dal Conto annuale IGOP [ministero dell'economia] e dal Tavolo di lavoro di cui all'accordo Governo-Regioni del 22 marzo 2001 hanno messo in luce i costi corrispondenti all'indennità di esclusività di rapporto, sul compenso alle prestazioni rese e sul corrispettivo ai professionisti. Ora, posta la percentuale del 91,58% di dirigenti con rapporto esclusivo, il costo per l'indennità di esclusività è stato nel 2000 pari a 2.186 miliardi di lire [1.129,07 mln €], mentre poi - a fronte di ricavi complessivi per attività libero professionali pari a 1.375 miliardi di lire – ammontano a 1.195 miliardi [cioè l'87%] i corrispettivi erogati a favore del personale per attività libero professionali, con aggravio perciò del fabbisogno sanitario. Di che dovrà tenersi conto in ipotesi di nuove regole del rapporto di lavoro che valga ad estendere l'opzione per l'esclusività già percentualmente elevatissima. Da segnalare che la percentuale di medici che hanno optato per il rapporto esclusivo registra percentuali più alte al Sud ma all'inverso è più elevata al Nord la percentuale di cittadini che scelgono prestazioni in regime libero professionale intra-moenia.

6.2. La spesa farmaceutica. Anni 1999-2002

A livello nazionale, la spesa per l'assistenza farmaceutica evidenzia a partire dall'anno 2000 un andamento incrementale assai rilevante rispetto al '99, percentualmente pari a +14,6%. Ma è soprattutto l'anno 2001 che segna la maggiore

crescita per la spesa farmaceutica convenzionata che raggiunge i 22.582 miliardi di lire [11.663 milioni €], con un incremento di 5.836 miliardi di lire sull'anno precedente [v. *infra* TAB 52/REG] pari ad un aumento del 33,3%. Va ricordato a riguardo che alla finanziaria 2001 risale l'incremento di 1.900 miliardi a compensazione degli effetti finanziari conseguenti l'eliminazione e/o riduzione dei ticket, peraltro risultato a consuntivo del tutto inadeguato.

Di qui le iniziative del Governo intese a calmierare l'eccessiva dinamicità assunta dalla spesa farmaceutica. Il d.l. 15 aprile 2002 n. 63, convertito con la legge 112 del 2002 ha ridotto del 5%, al netto di IVA, il prezzo dei farmaci, a partire dall'aprile 2002 fino al 31 dicembre 2003. Secondo le stime del Ministero della salute [OSMED] a tale provvedimento sarebbe da attribuire un risparmio di 428 milioni di euro [il 3,4% della spesa lorda 2002]

Il d.l. 138/2002, convertito con la legge 8 agosto 2002 n. 178 demanda al Ministro della salute, su proposta del CUF, di provvedere annualmente - e per il 2002 entro il 30 settembre - a redigere l'elenco dei farmaci rimborsabili dal SSN sulla base di una valutazione parametrata sul costo-efficacia, in modo da assicurare il rispetto dei livelli di spesa programmati e di quelli definiti nell'accordo 8 agosto 2001. Viene sostituito il comma 1 dell'art. 7 del d.l. 347/2001 conv in legge 405, nel senso che i medicinali aventi uguale composizione di principi attivi sono rimborsati al farmacista dal SSN al prezzo più basso del corrispondente prodotto disponibile.

Sono due quindi le misure del d.l. 138 in materia farmaceutica. *La prima*, è appunto la revisione del Prontuario che avverrà ogni anno con avvio dal 30 settembre 2002 [art. 9]. Obiettivo è rispettare i "livelli di spesa programmata nei documenti contabili vigenti di finanza pubblica" entro i paletti del patto di stabilità dell'8 agosto 2001. Il Prontuario verrà poi rimodulato sulla base del criterio costo/efficacia che - nel superamento delle categorie terapeutiche omogenee - avrebbe dovuto portare, secondo prime stime, a una minore spesa del 15,6%, per 1.858 milioni di euro.

La seconda novità in materia farmaceutica riguarda la modifica del prezzo di rimborso SSN che sarà rapportato al prezzo del prodotto equivalente più basso disponibile sul mercato regionale. La riduzione dei prezzi dei farmaci c.d. "genericabili"

avrebbe comportato nel 2002, secondo dati del Ministero della salute [OsMed marzo 2003], un risparmio di 137 milioni di euro.

In attuazione dell'art. 9, commi 2-4, del d.l. 138 è stato emanato il DM 27 settembre 2002 [con integrazioni recate dal DM 4.11.2002]. Da dire che le disposizioni recate dalla finanziaria 2003 hanno in parte sterilizzato gli effetti della suesposta disciplina, ponendo il limite del 20% alla possibile riduzione del prezzo stabilito in base al criterio del *costo-efficacia*. La conseguenza, rilevata dalla relazione tecnica allegata al relativo emendamento, è la determinazione di maggiore onere stimato pari a 115 milioni di euro.

Sempre nel quadro di contenimento della spesa per medicinali, va letta la disposizione che proroga al 2003 la validità dei limiti alla possibilità per le imprese farmaceutiche di organizzare o finanziare congressi, convegni e riunioni all'estero su tematiche aventi oggetto medicinali. Tali disposizioni, introdotte con il d.l. 63/2002 convertito con la legge 112/2002 hanno ristretto, nel limite del 50% di quanto autorizzato l'anno precedente, la misura dei finanziamenti per congressi e convegni 2002. Anche a tale disciplina è attribuibile il raffreddamento dei costi nella farmaceutica dell'anno 2002.

Gli indicati interventi correttivi hanno inteso piegare l'andamento in crescita del costo della farmaceutica, che mostra infatti nel 2002 risultati assai più incoraggianti.

La spesa 2002 aumenta solo del 1,8%, ma si mantiene a un livello superiore [+ 2,1%] a quello fissato dalla legge 405, corrispondente al 13% della spesa corrente complessiva.

Va altresì notato come non poca influenza sull'evoluzione dei costi abbiano avuto i provvedimenti assunti dalle Regioni. Così per la compartecipazione alla spesa da parte dei cittadini, con 273 milioni di euro derivanti da *ticket* regionali. Anche la distribuzione diretta dei farmaci ha avuto il suo peso in termini di risparmio, pari a circa 100 milioni di euro. Il *dilisting* ha interessato parte dei farmaci di fascia C con riduzione di spesa lorda fino al 4%¹⁵. Da dire tuttavia che con il d.m. 27 settembre 2002 sono state abolite le liste degli allegati I e II del d.m. 21 dicembre 2001 contenenti l'elenco dei farmaci sui quali le

¹⁵ Tale valore varia da Regione a Regione e è funzione dell'entità e del periodo di applicazione del provvedimento.

Regioni potevano applicare i relativi provvedimenti¹⁶. Anche per questo motivo tale meccanismo di contenimento non ha prodotto a pieno i suoi effetti, altresì influenzato dal ruolo prescritzionale dei medici relativamente al riscontrato spostamento delle prescrizioni verso farmaci a carico del servizio sanitario nazionale.

Ciò detto, il provvedimento più efficace per calmierare l'evoluzione della spesa si è dimostrato l'introduzione del *ticket* fisso per confezione, mentre anche la distribuzione diretta dei farmaci non sembra aver prodotto risultati significativi a causa dello spostamento di spesa ad altre voci di bilancio, quale quella per beni e servizi come conseguenza dell'attivazione di nuovi servizi specialmente dedicati.

Terza in ordine di importanza relativa, la spesa pubblica per medicinali nel 2002 ha assorbito circa il 15,1% della spesa corrente totale, malgrado la forte riduzione della crescita rispetto a quella registrata nel 2001.

I risultati 2002 vanno letti nella corrispondenza degli esiti 2001 sui quali avevano pesato gli effetti specialmente legati all'abolizione dei ticket, con perdita delle corrispondenti risorse, maggiore consumo e spostamento dal mercato privato alla copertura totale del SSN. Perdurano tuttavia le cause di crescita legate all'aumento dei consumi, allo spostamento delle prescrizioni verso farmaci nuovi e più costosi [effetto *mix*], che si coniuga con l'invecchiamento della popolazione e con esigenze di cura più mirate e immanenti nell'attuale sistema che asseconda l'universalità delle prestazioni.

Nella seguente tabella sono riportati, disaggregati per ogni Regione i dati relativi alla spesa farmaceutica con riferimento al quadriennio 1999-2002 e con indicazione del tasso di crescita riferito a ciascuno degli anni.

Va osservato che per le Regioni che nel 2002 hanno adottato la distribuzione diretta dei farmaci [Umbria, Toscana, Emilia Romagna, Lazio, Molise, Puglia] la spesa farmaceutica convenzionata risulta, seppure in lieve percentuale, sottostimata, in quanto tale spesa non è inclusa nella spesa farmaceutica territoriale.

¹⁶ Tali farmaci sono stati riclassificati in classe A [interamente rimborsati dal SSN] o in classe C [a carico dei cittadini].

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB. 52/REG

SPESA FARMACEUTICA ANNI 1999 - 2002							
(in migliaia di euro)							
REGIONI	1999	2000	2000/1999 %	2001	2001/2000 %	2002	2002/2001 %
PIEMONTE	546.819	633.790	15,90	804.494	26,93	763.256	-5,13
VALLE D'AOSTA	13.868	15.865	14,39	21.158	33,37	21.956	3,77
LOMBARDIA	1.080.149	1.242.299	15,01	1.625.748	30,87	1.771.594	8,97
P.A. BOLZANO	45.339	53.707	18,46	68.927	28,34	72.029	4,50
P.A. TRENTO	46.442	52.606	13,27	71.293	35,52	69.812	-2,08
VENETO	504.505	587.212	16,39	786.313	33,91	784.906	-0,18
FRIULI V.G.	137.685	155.623	13,03	210.389	35,19	222.128	5,58
LIGURIA	248.556	281.676	13,32	381.185	35,33	359.264	-5,75
E. ROMAGNA	478.443	540.144	12,90	727.939	34,77	781.153	7,31
TOSCANA	443.327	502.769	13,41	673.936	34,04	681.715	1,15
UMBRIA	121.169	134.966	11,39	164.888	22,17	166.961	1,26
MARCHE	197.000	220.158	11,76	294.943	33,97	310.191	5,17
LAZIO	773.085	916.843	18,60	1.244.979	35,79	1.246.753	0,14
ABRUZZO	183.139	212.677	16,13	282.079	32,63	290.373	2,94
MOLISE	44.809	48.727	8,74	67.170	37,85	69.284	3,15
CAMPANIA	873.741	984.200	12,64	1.263.880	28,42	1.228.291	-2,82
PUGLIA	554.650	643.195	15,96	864.468	34,40	857.084	-0,85
BASILICATA	78.924	92.510	17,21	119.404	29,07	115.246	-3,48
CALABRIA	281.787	323.750	14,89	465.364	43,74	457.113	-1,77
SICILIA	757.357	862.865	13,93	1.189.542	37,86	1.261.318	6,03
SARDEGNA	222.858	242.167	8,66	334.969	38,32	338.881	1,17
TOTALE	7.633.652	8.747.746	14,59	11.663.066	33,33	11.869.308	1,77

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

Emerge dai suesposti dati l'inversione di tendenza nell'evoluzione della spesa per farmaci la cui crescita eccezionalmente elevata nel 2001 si arresta nel 2002 con una percentuale di aumento pari solo al 1,7% [+ € 206 mln].

Migliori, in generale, i risultati delle Regioni che nell'anno in questione hanno adottato misure di controllo della spesa, introducendo percentuali di compartecipazione [ticket]: così per Piemonte [-5,1%], Veneto [-0,1%], Liguria [-5,7%], Lazio [+0,1], Puglia [-0,8%], Calabria [-1,8%]. Non altrettanto efficaci i provvedimenti di *delisting* che non sempre hanno determinato analoghi positivi risultati. Più elevato dell'anno precedente il costo dei farmaci 2002 in Lombardia [+9,0%] e in Emilia Romagna [+5,6%]. In Campania il *delisting* ha invece determinato una riduzione del 2,8%.

Nella indicata variabilità regionale notevoli sono pure gli effetti legati alla presenza di anziani nella popolazione residente. Questo spiega i maggiori incrementi di spesa in Emilia Romagna che si coniugano, per quest'ultima Regione, con il dato di spesa pro-capite "pesata" fra i più bassi nel confronto con tutte le altre Regioni [178,88 €; v. *infra* TAB 54/REG]. Non a caso la flessione nel costo dei medicinali si realizza viceversa in Campania coniugandosi con uno fra i più alti valori di spesa pro-capite "pesata" [238,82 €; v. TAB 54/REG].

La seguente tabella espone altresì i dati relativi al differente peso percentuale della farmaceutica sulla spesa sanitaria corrente.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

SPESA FARMACEUTICA/SPESA CORRENTE
ANNI 1999 - 2002

(in migliaia di euro)

REGIONI	1999			2000			2001			2002		
	Farmaceutica Conv.	Spesa Corrente	Inc %	Farmaceutica Conv.	Spesa Corrente	Inc %	Farmaceutica Conv.	Spesa Corrente	Inc %	Farmaceutica Conv.	Spesa Corrente	Inc %
PIEMONTE	546.819	4.919.755	11,11	633.790	5.571.874	11,37	804.494	5.712.713	14,08	763.256	5.828.962	13,09
VALLE D'AOSTA	13.868	148.781	9,32	15.865	167.481	9,47	21.158	178.491	11,85	21.956	189.754	11,57
LOMBARDIA	1.080.149	10.007.806	10,79	1.242.299	10.746.161	11,56	1.625.748	11.814.879	13,76	1.771.594	12.616.395	14,04
P.A. BOLZANO	45.339	678.057	6,69	53.707	735.067	7,31	68.927	776.157	8,88	72.029	926.314	7,78
P.A. TRENTO	46.442	573.787	8,09	52.606	624.496	8,42	71.293	720.544	9,89	69.812	658.891	10,60
VENETO	504.505	5.027.925	10,03	587.212	5.636.836	10,42	786.313	6.042.429	13,01	784.906	6.278.895	12,50
FRUII.V.G.	137.685	1.335.796	10,31	155.623	1.462.240	10,64	210.389	1.586.411	13,26	222.128	1.699.961	13,07
LIGURIA	248.556	1.958.622	12,69	281.676	2.181.649	12,91	381.185	2.340.396	16,29	359.264	2.394.316	15,00
E. ROMAGNA	478.443	4.687.442	10,21	540.144	5.104.938	10,58	727.939	5.516.627	13,20	781.153	5.880.840	13,28
TOSCANA	443.327	3.894.411	11,38	502.769	4.384.399	11,47	673.936	4.814.482	14,00	681.715	5.008.076	13,61
UMBRIA	121.169	924.371	13,11	134.966	1.045.002	12,92	164.888	1.111.796	14,83	166.961	1.187.785	14,06
MARCHE	197.000	1.608.334	12,25	220.158	1.807.678	12,18	294.943	1.943.280	15,18	310.191	2.004.701	15,47
LAZIO	773.085	5.933.538	13,03	916.843	6.751.840	13,58	1.244.979	7.207.431	17,27	1.246.753	7.373.436	16,91
ABRUZZO	183.139	1.382.354	13,25	212.677	1.638.421	12,98	282.079	1.717.857	16,42	290.373	1.805.632	16,08
MOLISE	44.809	338.187	13,25	48.727	375.646	12,97	67.170	439.398	15,29	69.284	424.969	16,30
CAMPANIA	873.741	5.858.700	14,91	984.200	6.649.903	14,80	1.263.880	7.372.401	17,14	1.228.291	7.364.516	16,68
PUGLIA	554.650	4.147.072	13,37	643.195	4.530.873	14,20	864.468	4.849.622	17,83	857.084	4.960.353	17,28
BASILICATA	78.924	550.625	14,33	92.510	649.172	14,25	119.404	701.924	17,01	115.246	711.321	16,20
CALABRIA	281.787	2.020.804	13,94	323.750	2.317.333	13,97	465.364	2.512.143	18,52	457.113	2.523.719	18,11
SICILIA	757.357	4.973.732	15,23	862.865	5.360.950	16,10	1.189.542	6.239.834	19,06	1.261.318	6.500.138	19,40
SARDEGNA	222.858	1.686.161	13,22	242.167	1.921.518	12,60	334.969	2.098.989	15,96	338.881	2.139.974	15,84
TOTALE	7.633.652	62.656.262	12,18	8.747.746	69.663.478	12,56	11.663.066	75.697.804	15,41	11.869.308	78.478.948	15,12

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

Anche nell'anno 2002 il peso percentuale della spesa farmaceutica sul totale della spesa corrente per la sanità resta attestato a al 15,1%, di poco migliorando il margine di composizione dell'anno precedente [15,4%].

La variabilità regionale vede prevalere in tale rapporto due Regioni del Centro [Lazio 16,9% e Abruzzo 16,1%] e tutte quelle del Sud con percentuali superiori alla media nazionale, ove al primo posto si colloca la Calabria [18,1%] superata peraltro dalla Sicilia [19,4%] e di poco seguita da Puglia [17,3%] e Campania [16,3%]. Al Centro, sono sotto media Toscana [13,6%] e Umbria [14,1%]. Assai più basso è il peso della farmaceutica nelle Regioni del Nord, sempre al di sotto del valore nazionale, con livelli di peso percentuale, fra i migliori, nelle Province autonome di Trento e Bolzano [10,6% e 7,8%], ma assai favorevoli in altre realtà del Nord [Veneto 12,5%, Piemonte 13,1%, Emilia Romagna 13,3%].

Meritano infine un commento i dati 2002 relativi alla spesa netta pro-capite che non divergono sostanzialmente da quelli del 2001 sui quali si è riferito nella relazione della scorso anno.

La seguente tabella consente di notare come a fronte del valore nazionale di euro 202,64, si collocano al di sopra tutte le Regioni del Sud-Isole [dal 204,49 del Molise al 250,08 della Sicilia], oltre a due del Centro [Abruzzo 217,75 e Lazio 238,13]. Fra le Regioni a statuto ordinario, i migliori risultati sono quelli del Piemonte [166,46], del Veneto [171,70] e dell'Emilia Romagna [178,88].

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 54/REG

SPESA FARMACEUTICA PRO CAPITE PESATA SSN:
CONFRONTO FRA 2001 E 2002

(in euro)

REGIONI	Spesa netta	var 02/01	Spesa lorda	var 02/01	Ticket	% su spesa lorda
PIEMONTE*	166,46	-5,2	187,50	2,3	13,06	7,0
VALLE D'AOSTA	175,06	2,3	182,55	3,4	0,81	0,4
LOMBARDIA	190,33	6,6	202,23	8,1	2,12	1,0
TRENTINO ALTO ADIGE	160,74	4,3	172,28	7,4	3,86	2,2
VENETO*	171,70	0,0	188,33	4,9	8,04	4,3
FRIULI-VENEZIA-GIULIA	172,48	5,6	181,45	6,5	1,17	0,6
LIGURIA*	191,75	-5,8	220,74	3,4	18,51	8,4
EMILIA ROMAGNA	178,88	5,8	187,66	6,5	1,02	0,5
TOSCANA	175,72	0,8	184,08	1,3	0,90	0,5
UMBRIA	181,92	1,3	190,27	2,2	0,96	0,5
MARCHE	196,50	5,3	206,73	6,3	1,49	0,7
LAZIO*	238,13	0,1	259,45	3,2	8,16	3,1
ABRUZZO*	217,75	2,4	232,05	4,8	4,12	1,8
MOLISE*	204,49	8,1	218,48	11,0	5,22	2,4
CAMPANIA	238,82	-2,5	253,32	-1,5	2,72	1,1
PUGLIA*	220,06	-2,2	240,53	2,4	7,90	3,3
BASILICATA	217,22	7,3	228,18	8,5	1,59	0,7
CALABRIA*	227,66	-0,3	247,97	4,5	9,70	3,9
SICILIA*	250,08	0,9	273,79	5,3	10,36	3,8
SARDEGNA*	210,81	0,0	225,95	2,5	4,74	2,1
TOTALE ITALIA	202,64	1,0	218,13	3,8	5,81	2,7
TOTALE NORD	179,41	2,2	194,18	5,8	5,96	3,1
TOTALE CENTRO	207,24	1,0	221,70	3,0	4,27	1,9
SUD E ISOLE	231,91	-0,5	250,35	2,7	6,57	2,6

* Regioni che hanno introdotto il ticket nel corso del 2002

FONTE: Elaborazione OsMed su dati ASSR/Assessorati regionali

Superiore al valore registrato nel 2001 è stato il numero di ricette pro-capite [7,80>7,33], con una forbice che va dal dato più basso della Provincia di Bolzano [5,33] ai valori più alti della Sicilia [8,99], Lazio [8,97], Umbria [8,92].

6.3. *La spesa per beni e servizi*

Tra il 1999 e il 2002 la spesa per beni e servizi ha fatto registrare un andamento in crescita passando da 26.306 miliardi di lire [€ 13.586 mln] a 33.474 miliardi [€ 17.288 mln]. Le misure di contenimento, reiteratamente riprodotte con le annuali manovre a partire dal 1994¹⁷, hanno mancato l'obiettivo della prevista riduzione. A partire dal 1999 il necessario contenimento è stato dapprima incluso nelle regole del Patto di stabilità interno [art. 28, legge 448/'98], mentre per gli anni seguenti è soprattutto al sistema della centralizzazione degli acquisti che viene affidato l'obiettivo di risparmio.

Va ricordato a riguardo che le misure di razionalizzazione della spesa per beni e servizi hanno trovato una compiuta regolamentazione con l'art. 26 della legge 488 del 1999 [finanziaria 2000] che ha previsto per gli acquisti il ricorso a convenzioni stipulate in forma centralizzata¹⁸. Da dire che, sino all'anno 2001, le amministrazioni diverse da quelle centrali disponevano di un margine di discrezionalità a riguardo, dovendo solo limitarsi ad utilizzare gli stessi parametri di qualità e di prezzo valevoli per le convenzioni. Con l'accordo dell'8 agosto 2001 e del recepimento con d.l. 347/01 [conv. con legge 405/01] è invece stabilito l'obbligo per le Regioni di ottenere dalle aziende sanitarie e ospedaliere – anche tramite l'introduzione di sanzioni a carico degli amministratori – l'adesione alle convenzioni con la CONSIP per gli acquisti di beni e servizi¹⁹.

¹⁷ 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%.

¹⁸ La conclusione delle convenzioni e dei contratti quadro è stata affidata alla CONSIP [Concessionaria servizi informatici pubblici] s.p.a., dapprima con Decreto del Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica in data 24.2.2000, regola poi codificata dalla disposizione recata all'art. 58 della finanziaria 2001.

¹⁹ E' prevista la possibilità di derogare al sistema delle convenzioni CONSIP con provvedimento aziendale che dimostri la non convenienza.

Le seguenti tabelle espongono i dati relativi al quadriennio 1999-2002 con riferimento sia alla percentuale di scostamento annuale, sia alla incidenza della voce di spesa “beni e servizi” sul totale della spesa sanitaria corrente di ciascuna Regione.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 55/REG

SPESA - COSTO PER BENI E SERVIZI ANNI 1999 - 2002 (in migliaia di euro)							
REGIONI	1999	2000	2000/1999 %	2001	2001/2000 %	2002	2002/2001 %
PIEMONTE	1.269.929	1.468.230	15,62	1.383.567	-5,77	1.439.805	4,06
VALLE D'AOSTA	41.594	50.458	21,31	48.829	-3,23	53.145	8,84
LOMBARDIA	2.446.225	2.842.574	16,20	2.525.693	-11,15	2.697.960	6,82
P.A. BOLZANO	188.562	215.818	14,45	202.270	-6,28	236.623	16,98
P.A. TRENTO	179.329	148.196	-17,36	155.974	5,25	164.688	5,59
VENETO	1.431.484	1.607.273	12,28	1.622.965	0,98	1.748.524	7,74
FRULI-VENEZIA-GIULIA	320.888	355.883	10,91	399.593	12,28	440.877	10,33
LIGURIA	411.957	518.654	25,90	541.713	4,45	556.041	2,65
EMILIA ROMAGNA	1.357.519	1.483.327	9,27	1.465.044	-1,23	1.652.877	12,82
TOSCANA	984.846	1.129.053	14,64	1.313.677	16,35	1.445.531	10,04
UMBRIA	225.953	275.972	22,14	299.392	8,49	343.708	14,80
MARCHE	393.255	476.510	21,17	511.462	7,34	530.625	3,75
LAZIO	780.157	1.074.080	37,67	1.120.977	4,37	1.320.257	17,78
ABRUZZO	329.270	376.394	14,31	359.669	-4,44	399.239	11,00
MOLISE	64.798	93.725	44,64	96.543	3,01	98.015	1,52
CAMPANIA	773.902	1.018.196	31,57	1.070.726	5,16	1.167.456	9,03
PUGLIA	824.170	932.964	13,20	939.042	0,65	958.736	2,10
BASILICATA	181.617	171.033	-5,83	166.486	-2,66	172.359	3,53
CALABRIA	296.632	366.860	23,68	387.977	5,76	424.872	9,51
SICILIA	701.242	780.329	11,28	922.384	18,20	949.541	2,94
SARDEGNA	382.636	441.101	15,28	455.313	3,22	487.524	7,07
TOTALE	13.585.964	15.826.631	16,49	15.989.295	1,03	17.288.403	8,12

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB. 56/REG

REGIONI	SPESA PER BENI E SERVIZI DEL SSN/SPESA CORRENTE ANNI 1999 - 2002 (in migliaia di euro)															
	1999				2000				2001				2002			
	Beni e Servizi	Spesa Corrente	Incidenza%	Beni e Servizi	Spesa Corrente	Incidenza%	Beni e Servizi	Spesa Corrente	Incidenza%	Beni e Servizi	Spesa Corrente	Incidenza%	Beni e Servizi	Spesa Corrente	Incidenza%	
PIEMONTE	1.269.929	4.919.755	25,81	1.468.230	5.571.874	26,35	1.383.567	5.712.713	24,22	1.439.805	5.828.962	24,70				
VALLE D'AOSTA	41.594	148.781	27,96	50.458	167.481	30,13	48.829	178.491	27,36	53.145	189.754	28,01				
LOMBARDIA	2.446.225	10.007.806	24,44	2.842.574	10.746.161	26,45	2.525.693	11.814.879	21,38	2.697.960	12.616.395	21,38				
P.A. BOLZANO	188.562	678.057	27,81	215.818	735.067	29,36	202.270	776.157	26,06	236.623	926.314	25,54				
P.A. TRENTO	179.329	573.787	31,25	148.196	624.496	23,73	155.974	720.544	21,65	164.688	658.891	24,99				
VENETO	1.431.484	5.027.925	28,47	1.607.273	5.636.836	28,51	1.622.965	6.042.429	26,86	1.748.524	6.278.895	27,85				
FRIULI V.G.	320.888	1.335.796	24,02	355.883	1.462.240	24,34	399.593	1.586.411	25,19	440.877	1.699.961	25,93				
PIGURIA	411.957	1.958.622	21,03	518.654	2.181.649	23,77	541.713	2.340.396	23,15	556.041	2.394.316	23,22				
E. ROMAGNA	1.357.519	4.687.442	28,96	1.483.327	5.104.938	29,06	1.465.044	5.516.627	26,56	1.652.877	5.880.840	28,11				
TOSCANA	984.846	3.894.411	25,29	1.129.053	4.384.399	25,75	1.313.677	4.814.482	27,29	1.445.531	5.008.076	28,86				
UMBRIA	225.953	924.371	24,44	275.972	1.045.002	26,41	299.392	1.111.796	26,93	343.708	1.187.785	28,94				
MARCHE	393.255	1.608.334	24,45	476.510	1.807.678	26,36	511.462	1.943.280	26,32	530.625	2.004.701	26,47				
LAZIO	780.157	5.933.538	13,15	1.074.080	6.751.840	15,91	1.120.977	7.207.431	15,55	1.320.257	7.373.436	17,91				
ABRUZZO	329.270	1.382.354	23,82	376.394	1.638.421	22,97	359.669	1.717.857	20,94	399.239	1.805.632	22,11				
MOLISE	64.798	338.187	19,16	93.725	375.646	24,95	96.543	439.398	21,97	98.015	424.969	23,06				
CAMPANIA	773.902	5.858.700	13,21	1.018.196	6.649.903	15,31	1.070.726	7.372.401	14,52	1.167.456	7.364.516	15,85				
PUGLIA	824.170	4.147.072	19,87	932.964	4.530.873	20,59	939.042	4.849.622	19,36	958.736	4.960.353	19,33				
BASILICATA	181.617	550.625	32,98	171.033	649.172	26,35	166.486	701.924	23,72	172.359	711.321	24,23				
CALABRIA	296.632	2.020.804	14,68	366.860	2.317.333	15,83	387.977	2.512.143	15,44	424.872	2.523.719	16,84				
SICILIA	701.242	4.973.732	14,10	780.329	5.360.950	14,56	922.384	6.239.834	14,78	949.541	6.500.138	14,61				
SARDEGNA	382.636	1.686.161	22,69	441.101	1.921.518	22,96	455.313	2.098.989	21,69	487.524	2.139.974	22,78				
TOTALE	13.585.964	62.656.262	21,68	15.826.631	69.663.478	22,72	15.989.295	75.697.804	21,12	17.288.403	78.478.948	22,03				

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

Malgrado le regole e i vincoli introdotti in questi anni sugli acquisti, e le numerose iniziative regionali, la spesa relativa ha continuato a lievitare. L'esito dell'anno 1999 conferma l'andamento in crescita, già riscontrato nel '98, con una spesa di 26.306 miliardi [€ 13.586 mln], superiore sull'anno precedente del 7,4%. Quanto al 2000, la crescita è ancora maggiore, con incremento percentuale del 16,5%. Ad un consistente rallentamento nel 2001 [+1,0%] - quale effetto del moltiplicarsi di adesioni alla Consip e dei progetti sulle centrali di acquisto regionali o sovraregionali - è seguita nel 2002 la corsa al rialzo con incremento del 8,1%.

Con riferimento al 2002, una percentuale di crescita sopra media si riscontra nel Lazio [17,8%], nella Provincia di Bolzano [17,0%], in Umbria [14,8%], Emilia Romagna [12,8%], Abruzzo [11,0%], Toscana [10,0%], Calabria [9,5%], Campania [9,0%]. Sotto media: Molise [1,5%], Puglia [2,1%], Liguria [2,6%], Sicilia [2,9%], Basilicata [3,5%], Marche [3,8%], Trento [5,6%], Lombardia [6,8%].

Elevata l'incidenza di tale aggregato di spesa sul totale complessivo di cui assorbe, nel 2002, il 22%. A prevalere sono gli acquisti delle Regioni del Nord. In particolare, si segnalano: Umbria, Emilia Romagna, Toscana, Valle d'Aosta con percentuali superiori al 28%, Inferiori le percentuali di composizione registrate al Sud: Campania [15,8%], Calabria [16,8%]. Nel Lazio la bassa percentuale [17,9%] si coniuga peraltro con quella assai elevata dell'ospedaliera convenzionata, che contribuisce a prosciugare l'aggregato relativo agli acquisti e ove consistente è altresì il peso dell'ospedaliera privata accreditata.

L'esame delle singole voci che compongono l'aggregato consentono di rilevare come il maggior peso percentuale sia attribuibile all'acquisto di beni con un costo complessivo di 7.541 milioni di euro percentualmente superiore del 8,5% a quello sostenuto nel 2001 [v. RGSEP]. La Lombardia segna la cifra più elevata con 1.123 milioni di euro ma con più modesta crescita rispetto al dato nazionale [+3%]. Maggiore la crescita degli acquisti in Emilia Romagna [+19,0%], Campania [13,8%], Lazio [13,2%], Toscana [12,5%].

Del 8,8% cresce anche la spesa per servizi appaltati con la maggiore esternalizzazione di alcune attività [lavanderia, mensa, pulizia] Il costo complessivo si

attesta nel 2002 a 2.857 milioni di euro. Tassi elevati si registrano nel Lazio [16,2%], nel Veneto [12,3%], in Lombardia [11,5%].

Elevato l'aumento percentuale della spesa per godimento di beni e servizi [+19,3%], la quale espone tuttavia un modesto importo complessivo pari a 527 milioni di euro con percentuale di composizione dell'aggregato del 3,0%. La crescita è da attribuire alle nuove forme di *leasing* e di *service* che si stanno progressivamente diffondendo fra le aziende sanitarie v. RGSEP].

6.4. *L'ospedaliera convenzionata*

La spesa per l'ospedaliera convenzionata mostra negli ultimi due anni 2001 e 2002 una diminuzione rispetto a quella registrata nel 2000, allorché aveva invece segnato un +10,5% rispetto al 1999, passando dai 7.535 milioni di euro [£ 14.590 miliardi] agli 8.019 milioni [£ 15.527 miliardi]. Migliora il *trend* nei due anni successivi con una flessione 2001 [-1,25%] e un live aumento nel 2002 [+0,38%]

Le seguenti tabelle espongono i dati relativi a tale voce di costo con l'indicazione degli scostamenti annuali e della sua incidenza sulla spesa corrente sanitaria di ciascuna Regione.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 57/REG

SPESA OSPEDALIERA CONVENZIONATA ANNI 1999 - 2002 (in migliaia di euro)							
REGIONI	1999	2000	2000/1999 %	2001	2001/2000 %	2002	2002/2001 %
PIEMONTE	437.103	446.958	2,25	496.329	11,05	544.199	9,64
VALLE D'AOSTA	4.711	235	-95,02	0	0,00	3.083	0,00
LOMBARDIA	1.142.042	1.714.374	50,11	1.856.500	8,29	1.976.742	6,48
P.A. BOLZANO	39.023	37.282	-4,46	34.825	-6,59	28.900	-17,01
P.A. TRENTO	33.900	36.885	8,80	38.405	4,12	34.995	-8,88
VENETO	413.172	319.396	-22,70	345.180	8,07	369.787	7,13
FRULI-VENEZIA-GIULIA	118.841	86.185	-27,48	93.128	8,06	102.961	10,56
LIGURIA	231.925	275.111	18,62	264.005	-4,04	278.994	5,68
EMILIA ROMAGNA	445.694	368.573	-17,30	353.703	-4,03	374.910	6,00
TOSCANA	288.090	214.592	-25,51	212.387	-1,03	193.280	-9,00
UMBRIA	27.992	32.060	14,53	33.530	4,59	31.861	-4,98
MARCHE	138.000	76.710	-44,41	68.081	-11,25	70.020	2,85
LAZIO	1.548.402	1.722.092	11,22	1.422.873	-17,38	1.409.433	-0,94
ABRUZZO	276.076	186.341	-32,50	136.897	-26,53	152.478	11,38
MOLISE	16.691	18.764	12,42	24.634	31,28	18.243	-25,94
CAMPANIA	765.172	879.905	14,99	894.611	1,67	810.277	-9,43
PUGLIA	774.390	594.668	-23,21	592.563	-0,35	587.332	-0,88
BASILICATA	3.313	5.533	67,00	5.862	5,94	8.922	52,21
CALABRIA	131.427	171.694	30,64	180.099	4,90	178.822	-0,71
SICILIA	617.179	736.537	19,34	758.040	2,92	666.444	-12,08
SARDEGNA	82.292	95.177	15,66	106.853	12,27	106.541	-0,29
TOTALE	7.535.436	8.019.070	6,42	7.918.505	-1,25	7.948.224	0,38

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB. 58/REG

SPESA OSPEDALIERA CONVENZIONATA/SPESA CORRENTE
ANNI 1999 - 2002

(in migliaia di euro)

REGIONI	1999			2000			2001			2002		
	Ospedaltera Conv.	Spesa Corrente	Incidenza %	Ospedaltera Conv.	Spesa Corrente	Incidenza %	Ospedaltera Conv.	Spesa Corrente	Incidenza %	Ospedaltera Conv.	Spesa Corrente	Incidenza %
PIEMONTE	437.103	4.919.755	8,88	446.958	5.571.874	8,02	496.329	5.712.713	8,69	544.199	5.828.962	9,34
VALLE D'AOSTA	4.711	148.781	3,17	235	167.481	0,14	0	178.491	0,00	3.083	189.754	1,62
LOMBARDIA	1.142.042	10.007.806	11,41	1.714.374	10.746.161	15,95	1.856.500	11.814.879	15,71	1.976.742	12.616.395	15,67
P.A. BOLZANO	39.023	678.057	5,76	37.282	735.067	5,07	34.825	776.157	4,49	28.900	926.314	3,12
P.A. TRENTO	33.906	573.787	5,91	36.885	624.496	5,91	38.405	720.544	5,33	34.995	658.891	5,31
VENETO	413.172	5.027.925	8,22	319.396	5.636.836	5,67	345.180	6.042.429	5,71	369.787	6.278.895	5,89
FRIULI V.G.	118.841	1.335.796	8,90	86.185	1.462.240	5,89	93.128	1.586.411	5,87	102.961	1.699.961	6,06
LIGURIA	231.925	1.958.622	11,84	275.111	2.181.649	12,61	264.005	2.340.396	11,28	278.994	2.394.316	11,65
E. ROMAGNA	445.694	4.687.442	9,51	368.573	5.104.938	7,22	353.703	5.516.627	6,41	374.910	5.880.840	6,38
TOSCANA	288.090	3.894.411	7,40	214.592	4.384.399	4,89	212.387	4.814.482	4,41	193.280	5.008.076	3,86
UMBRIA	27.992	924.371	3,03	32.060	1.045.002	3,07	33.530	1.111.796	3,02	31.861	1.187.785	2,68
MARCHE	138.000	1.608.334	8,58	76.710	1.807.678	4,24	68.081	1.943.280	3,50	70.020	2.004.701	3,49
LAZIO	1.548.402	5.933.538	26,10	1.722.092	6.751.840	25,51	1.422.873	7.207.431	19,74	1.409.433	7.373.436	19,12
ABRUZZO	276.076	1.382.354	19,97	186.341	1.638.421	11,37	136.897	1.717.857	7,97	152.478	1.805.632	8,44
MOLISE	16.691	338.187	4,94	18.764	375.646	5,00	24.634	439.398	5,61	18.243	424.969	4,29
CAMPANIA	765.172	5.858.700	13,06	879.905	6.649.903	13,23	894.611	7.372.401	12,13	810.277	7.364.516	11,00
PUGLIA	774.390	4.147.072	18,67	594.668	4.530.873	13,12	592.563	4.849.622	12,22	587.332	4.960.353	11,84
BASILICATA	3.313	550.625	0,60	5.533	649.172	0,85	5.862	701.924	0,84	8.922	711.321	1,25
CALABRIA	131.427	2.020.804	6,50	171.694	2.317.333	7,41	180.099	2.512.143	7,17	178.822	2.523.719	7,09
SICILIA	617.179	4.973.732	12,41	736.537	5.360.950	13,74	758.040	6.239.834	12,15	666.444	6.500.138	10,25
SARDEGNA	82.292	1.686.161	4,88	95.177	1.921.518	4,95	106.853	2.098.989	5,09	106.541	2.139.974	4,98
TOTALE	7.535.436	62.656.262	12,03	8.019.070	69.663.478	11,51	7.918.505	75.697.804	10,46	7.948.224	78.478.948	10,13

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute.

Va innanzitutto ricordato che nella “ospedaliera convenzionata” rientrano i costi per assistenza ospedaliera in IRCCS pubblici e privati, in ospedali ecclesiastici classificati convenzionati, in case di cura private accreditate, in cliniche universitarie e istituti universitari di ricovero, nonché i costi per rimborso ricoveri in Italia e all'estero.

Anche in questo comparto si presentano differenziate le situazioni riconducibili alle realtà regionali come evidenziato nelle precedenti tabelle.

La Lombardia espone nell'anno 2000 una crescita percentuale pari al 50,11% della spesa registrata nel 1999 e aumenta ancora la crescita nei due anni successivi, seppure ad un tasso inferiore: +8,3% nel 2001 e +6,5% nel 2002. Notevole anche la crescita 2000 del Lazio [11,2%] che peraltro flette sensibilmente nel 2001 [-17,4%] e, seppure in modesta misura, nel 2001 [-0,9%]. Quanto alla Basilicata, il consistente picco del 2002, pari a + 52,2%, segue la crescita del 5,9% del 2001 e conferma il dato in crescita del 2000 [+67,0%]. L'osservazione degli ultimi tre anni denota un generale andamento altalenante fra anni più e meno virtuosi quanto a tasso di crescita. Insieme alla Lombardia mostrano invece andamenti costantemente crescenti: il Piemonte [+2,2%, +11,1%, +9,6%], il Veneto [+22,7%, +8,1%, 7,1%], il Friuli [-27,5%, +8,1, +10,6%]. Risultati positivi di consistente diminuzione di spesa in questo settore ospedaliero è tuttavia registrabile in alcune Regioni, per effetto di politiche di razionamento nell'utilizzazione delle strutture di ricovero private, calmierate a livello di volume di prestazioni erogabili con meccanismi tariffari penalizzanti il *surplus*.

Per quanto riguarda l'incidenza sulla spesa sanitaria regionale di parte corrente, primeggia il Lazio con la percentuale del 19,1%, seguito dalla Lombardia che con questa voce di spesa assorbe il 15,6% del totale della spesa sanitaria regionale di parte corrente; ad influirvi, in entrambi i casi, l'elevata presenza nel territorio di IRCCS, ospedali classificati e, nel caso del Lazio, di Policlinici universitari, nonché case di cura accreditate, numerose peraltro anche in Lombardia.

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.

7. I livelli essenziali di assistenza

Il sistema di finanziamento tramite parametri capitari è stato sin dall'origine correlato a macro-livelli di assistenza che, già utilizzati per la ripartizione del FSN 1992 e 1993²⁰, hanno ricevuto compiuta sistemazione a seguito di approvazione del Piano sanitario nazionale 1994-1996 [DPR 1.3.1994].

Il Piano sanitario 1998-2000 ha provveduto a ridefinire i precedenti sei macro-livelli, riducendoli a tre: prevenzione, assistenza distrettuale e assistenza ospedaliera.

Va altresì ricordato che con l'accordo dell'8 agosto 2001 è stato convenuto fra le parti che, con successiva concertazione da sancirsi in Conferenza Stato-Regioni, sarebbero stati definiti i livelli essenziali di assistenza [Lea] da adottare poi con DPCM a stralcio dell'approvazione del PSN.

Punto centrale del lavoro di rideterminazione dei livelli essenziali è stato il loro stretto collegamento con i volumi di spesa stimati e previsti per la loro effettiva erogazione. A tale obiettivo hanno collaborato Ministero della sanità e Ministero del tesoro, Regioni e Province autonome con il supporto dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali [ASSR]. Il tavolo tecnico ha concluso i lavori a fine ottobre 2001; nella seduta del 22 novembre la Conferenza Stato-Regioni ha sancito l'accordo fra Governo e Regioni²¹ sui livelli essenziali e nella stessa seduta ha espresso l'intesa sullo schema di DPCM emanato poi il 29 novembre 2001.

A conclusione della procedura sui LEA, si è convenuto di escludere dalla copertura assistenziale alcune prestazioni e servizi, di limitare la prescrittibilità per altri; sono state inoltre individuate prestazioni con profilo organizzativo potenzialmente inappropriato e per le quali occorrono differenti modalità di erogazione.

In questo quadro si colloca anche il potenziamento dell'area della prevenzione e la riallocazione delle risorse nei tre livelli. Va considerato che nell'anno 2000 le percentuali di assorbimento sono state rispettivamente del 3,6% per la prevenzione, 46,7% per la distrettuale, 49,7% per l'ospedaliera. L'ipotesi prospettata nella relazione tecnica, di base all'accordo del 22 novembre 2001, è per un incremento di composizione

²⁰ 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.

²¹ I dati in questione sono tratti dalla relazione tecnica che ha costituito la base di riferimento per l'accordo Governo-Regioni dell'8 agosto 2001.

percentuale da riservare alla prevenzione e alla distrettuale. La prima dovrebbe nel triennio 2002-2004 passare dalla attuale percentuale di composizione del 3,6% a quella maggiore del 5%, mentre per la distrettuale il valore di riferimento implica un incremento di peso percentuale dall'attuale 46,7% al 49,5%. Per l'ospedaliera l'obiettivo per il triennio 2002-2004 è di una diminuita presenza finanziaria da contenere entro la percentuale del 45,5%, a fronte dell'attuale 49,7%..

Come si vede, nella composizione della spesa per l'assistenza sanitaria, mantiene decisa prevalenza quella ospedaliera che tuttavia, negli anni recenti, espone un progressivo restringimento dell'offerta a vantaggio delle altre aree di assistenza con una percentuale rispetto alla spesa totale che passa dal 52,6% del 1997 alla percentuale del 49,9% rilevata per il 2000.

Le situazioni regionali mostrano tuttavia alcune differenze nella composizione della spesa. Quanto a quella ospedaliera, nell'anno 2000 la percentuale più bassa nella composizione del costo totale si registra in Toscana [42,1%] e in Emilia Romagna [42,4%]. Sopra media il Lazio con assorbimento da parte dell'ospedaliera di una percentuale di costo pari al 56,2%. Sopra media anche Veneto [52,8%] e Liguria [52,1%]. In Campania la spesa 2000 per le attività distrettuali è più elevata a confronto del corrispondente dato nazionale [42,3%>40,2%], mentre più bassa è la percentuale dell'ospedaliera [48,5%<49,1%].

Nell'attività di prevenzione, a fronte della media nazionale del 3,3%, emerge il dato della Sardegna con il 5,7%, seguita da Calabria e Umbria [3,9%], Emilia Romagna [3,8%], Lombardia [3,7%].

8. Analisi sulla appropriatezza nella erogazione delle prestazioni sanitarie

Va sottolineato come particolare attenzione, nella ridefinizione dei livelli assistenziali, sia stata riservata alla possibilità di ottimizzare l'impiego delle risorse specie nell'area dell'assistenza ospedaliera.

Il tema dell'appropriatezza, riferito alle prestazioni in ambito ospedaliero, era già presente nel collegato alla finanziaria 1999 con la prevista riduzione dei ricoveri ordinari a favore del day hospital [art 72, 3° comma, legge 23.12.1998 n.448]. L'indicata tematica assume tuttavia più chiaro perseguimento con l'accordo sui LEA [DPCM 29

novembre 2001] e l'individuazione di 43 DRG ad alto rischio di inappropriatazza, qualora erogati in regime di degenza ordinaria con ricoveri superiori ad un giorno e per i quali è stata espressa l'esigenza di individuare valori percentuali/soglia di ammissibilità.

La finanziaria 2003, art. 52, comma 4, lett. b), fra gli adempimenti cui sono tenute le Regioni - ai fini dell'integrazione al finanziamento per l'assistenza sanitaria e ad evitare la sanzione prevista dall'art. 4 del dl 63/2002 - prevede l'adozione di criteri per contenere l'erogazione di prestazioni che non soddisfano il principio di appropriatezza organizzativa e di economicità nella utilizzazione delle risorse, secondo quanto concordato tra Governo e Regioni nell'accordo sui LEA del 22 novembre 2001 trasfuso nel DPCM del 29 novembre 2001. Ed invero, il punto 4.3. di tale accordo stabiliva che le Regioni disciplinassero i suddetti criteri e le relative modalità, e che costituissero inappropriatazza trattare in regime di ricovero ordinario casi che avrebbero potuto essere trattati in un diverso *setting* assistenziale, con identico beneficio per il paziente e minore impiego di risorse.

L'accordo sanzionato il 29 novembre 2001 riporta [allegato 2 C] un elenco di 43 DRG individuati come prestazioni incluse nei LEA che, se erogati in regime di degenza ordinaria con ricoveri superiori a un giorno, sono ad alto rischio di inappropriatazza e per le quali le Regioni dovrebbero indicare un valore percentuale quale soglia di ammissibilità.

Va osservato a riguardo come l'utilizzazione inappropriata dell'ospedale implica costi elevatissimi per il servizio sanitario, costituendo un cattivo uso delle risorse disponibili che, a fronte dell'attuale situazione finanziaria nella quale versa la sanità, è assolutamente doveroso preservare da ogni possibile occasione di spreco.

Stime di organismi operanti in sanità hanno a suo tempo indicato in circa 1 miliardo di euro le conseguenze economico-finanziarie riferibili al cattivo uso dell'ospedale con inappropriati ricoveri in regime ordinario anziché in day hospital.

Del resto è ormai esperienza acquisita che il sistema di remunerazione prospettico delle prestazioni ospedaliere - in assenza di adeguati e efficaci controlli - sia frequentemente associabile all'aumento di ricoveri non necessari e al trasferimento di prestazioni verso livelli assistenziali più intensivi e perciò più remunerativi.

8.1. Criteri di selezione e parametri di valutazione

Sia l'accordo del 29 novembre 2001, come pure la finanziaria 2003 affidano alle Regioni l'adozione di criteri per l'individuazione dei valori soglia di ammissibilità per i 43 DRG – riportati nell'allegato 2C del DPCM 29 novembre 2001 - ad alto rischio di inappropriata se erogati in regime di ricovero ordinario.

In attesa che le Regioni con propri provvedimenti definiscano gli indicati criteri, si è ritenuto che un primo confronto interregionale possa consentire considerazioni utili anche al livello regionale per le ulteriori determinazioni di competenza. E' stato perciò istituito nel giugno 2002, presso la Presidenza della Corte, un gruppo di lavoro composto dai magistrati delle Sezioni regionali di controllo che, sulla base delle indicazioni e degli indirizzi operativi della sede centrale, hanno condotto l'istruttoria per l'acquisizione dei dati necessari alla costruzione di alcuni indicatori tramite i quali individuare numero e percentuale di prestazioni ospedaliere a rischio di inappropriata se trattate in regime di ricovero ordinario.

A riguardo va detto che utile parametro di riferimento sulla cui base operare i confronti si è ritenuto quello della costruzione del dato medio nazionale cui rapportare gli scostamenti di ciascuna realtà.

Resta, nella presente analisi, l'approssimazione legata ad una casistica che nè ha inteso escludere episodi di ricovero caratterizzati da urgenza, a causa dell'utilizzo non omogeneo nelle varie Regioni, nè casi di dimissioni di anziani a rischio di fragilità, il cui peso percentuale pari tuttavia a circa il 2,4% può ritenersi trascurabile ai fini di una valutazione di prima approssimazione.

Ciò detto, con riferimento ai 43 DRG, nella seguente tabella sono riportati nel totale complessivo i ricoveri ospedalieri per acuti dell'anno 2001 a fronte dei quali sono calcolati in percentuale i ricoveri superiori a un giorno. Da dire che i ricoveri brevi di un giorno sono assimilati al day hospital e considerati potenzialmente appropriati. Scelta, questa, ispirata ad una esigenza di cautela anche per tener conto che in alcune Regioni i reparti di day hospital non hanno ancora raggiunto un livello ottimale e il ricovero breve può rappresentare soluzione provvisoria non immediatamente sostituibile. Del resto, le due modalità di degenza [day hospital e ricovero di 0-1 giorno] hanno identica remunerazione secondo le tariffe stabilite con il DM 30 giugno 1997.

Va infine ricordato come per ciascuna Regione siano stati acquisiti i dati relativamente a tutti i 43 DRG e costruite altrettante tabelle per tutte le 21 Regioni; esse sono riportate nel volume II° riservato agli allegati statistici alla presente relazione. La seguente tabella consolida l'insieme dei 43 DRG per tutte le Regioni, così che a fianco di ciascuna vi figura il valore totale costituente la sommatoria di tutti i DRG. Per la Campania e la Valle d'Aosta, in mancanza dei dati rinvenuti dall'istruttoria delle sezioni regionali, si è fatto ricorso ai dati del Ministero della salute seppure ancora riferiti all'anno 2000.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 59/REG

INDICATORI DI PRESTAZIONI OSPEDALIERE A RISCHIO DI NON APPROPRIATEZZA ANNO 2001								(dati numerici)
REGIONI	TOTALE RICOVERI ACUTI	Day Hospital e Day Surgery	Ordinari breve < 2gg	TOTALE	Ordinari > = 2gg	Incidenza %	Numero ricoveri rapportati alla media del 56,9%	Numero ricoveri a rischio di non appropriatazza
	1	2	3	4 = 2 + 3	5	6 = 5/1	7	8 = 5 - 7
PIEMONTE	190.855	72.326	13.276	85.602	105.253	55,15	125.284	-20.031
VALLE D'AOSTA	4.827			2.153	2.674	55,40	3.147	-473
LOMBARDIA	482.038	124.106	74.986	199.092	282.946	58,70	237.205	45.741
P.A. BOLZANO	18.794	4.046	2.411	6.457	12.337	65,64	5.650	6.687
P.A. TRENTO	22.281	7.500	254	7.754	14.527	65,20	11.637	2.890
VENETO	230.894	100.008	17.266	117.274	113.620	49,21	84.189	29.431
FRIULI V.G.	39.172	17.532	9.863	27.395	11.777	30,06	19.105	-7.328
LIGURIA	102.654	37.697	11.342	49.039	53.615	52,23	30.785	22.830
E. ROMAGNA	209.908	110.448	22.923	133.371	76.537	36,46	77.064	-527
TOSCANA	178.763	74.574	17.001	91.575	87.188	48,77	101.881	-14.693
UMBRIA	44.459	26.364	4.762	31.126	13.333	29,99	28.867	-15.534
MARCHE	85.443	32.182	21.892	54.074	31.369	36,71	81.079	-49.710
LAZIO	305.021	99.151	32.031	131.182	173.839	56,99	190.448	-16.609
ABRUZZO	105.874	25.753	11.377	37.130	68.744	64,93	68.629	115
MOLISE	20.362	1.040		1.040	19.322	94,89	12.332	6.990
CAMPANIA	295.906			111.149	184.757	62,44	229.222	-44.465
PUGLIA	277.960	68.348	29.434	97.782	180.178	64,82	181.264	-1.086
BASILICATA	31.450	9.041	3.301	12.342	19.048	60,57	18.658	390
CALABRIA	118.253	26.649		26.649	91.604	77,46	67.320	24.284
SICILIA	348.611	121.274		121.274	227.337	65,21	198.460	28.877
SARDEGNA	103.689	32.399	9.777	42.176	61.513	59,32	59.029	2.484
TOTALE	3.217.214	990.438	281.896	1.385.636	1.831.518	56,9		170.719
ECCEDENZIA TOTALE								

FONTE: istruttoria delle Sezioni Regionali di controllo, coordinata dalla sede centrale della Corte dei conti
* Per la Campania e la Valle d'Aosta i dati sono del Ministero della salute e si riferiscono all'anno 2001

I suesposti dati mostrano come, nell'anno 2001, per i 43 DRG individuati dal DPCM 29 novembre 2001 vi siano stati complessivamente 3.217.214 episodi di ricovero in regime ordinario per acuti. Di questi, 1.385.636 sono avvenuti in regime di day hospital o di ricovero breve inferiore a due giorni e hanno rappresentato una percentuale del 43,1%, mentre i ricoveri ordinari uguali o superiori a due giorni con il numero complessivo di 1.831.518 hanno assorbito una percentuale maggiore e pari al 56,9%.

Il confronto interregionale espone percentuali sopra media per tutto il Sud e per l'Abruzzo [64,9%]. Nord e Centro sono sotto media, con l'eccezione delle Province autonome di Trento e Bolzano [65,2% e 65,6%] e della Lombardia [58,7%]. Da dire che lo stare dentro alla media nazionale di per sé non copre dal rischio di inappropriatelyzza, ma certamente espone a tale negativa valutazione quelle Regioni che al di sopra vi si collocano. Fra queste, con maggiore percentuale di ricoveri a rischio di inappropriatelyzza, al primo posto è il Molise con una percentuale del 94,89%. Seguono: la Calabria con percentuale sopra media e ricoveri certamente inappropriati [77,46%]; la Sicilia [65,21%], le Province autonome di Trento e Bolzano e l'Abruzzo, di cui si è già detto, la Puglia [64,82%], la Basilicata [60,57%].

Tali percentuali si traducono in un preoccupante numero di ricoveri che non soddisfano il principio di appropriatezza organizzativa e di economicità nell'utilizzazione delle risorse, secondo quanto concordato nell'accordo sui livelli essenziali di assistenza [DPCM 29.12.2001].

Ne dà sempre conto l'indicata tabella, ove sono calcolati numericamente i ricoveri in regime non appropriato, in quanto in surplus rispetto alla percentuale del 56,9% del dato medio nazionale. Complessivamente essi ascendono a 170.719, corrispondenti al numero delle prestazioni rese in regime di ricovero ordinario di durata pari o superiore a due giorni in relazioni ai 43 DRG per i quali ricorrono condizioni di non gravità e per i quali è appropriato in generale il regime di day hospital o comunque ricovero non superiore ad un giorno. Da dire che il parametro prescelto come soglia di non appropriatezza - individuato ai fini della presente analisi nello scostamento dalla percentuale media nazionale - offre ampia possibilità di miglioramento delle *performance*. Nella comparazione dei dati riferiti a ciascuna realtà territoriale va tuttavia

considerato che il numero dei ricoveri sopra soglia assume più esatto significato se rapportato al totale dei ricoveri per acuti relativo ai 43 DRG.

Con queste precisazioni l'analisi mette in chiaro situazioni diversificate. Superano la soglia di appropriatezza: la Lombardia con 45.741 ricoveri, pari al 9,5% del totale; il Veneto con 29.431, pari al 12,7% del totale; la Liguria con 22.830 ricoveri, pari al 22,2% del totale; l'Abruzzo con 115 ricoveri [0,2% del totale]; il Molise con 6.990 ricoveri [34,3% del totale]; la Basilicata con 390 ricoveri [1,2% del totale]; la Calabria con 24.284 ricoveri [20,5% del totale]. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome, ad eccezione di Valle d'Aosta e Friuli, sono sopra soglia: la Sicilia con 28.877 ricoveri, pari all'8,3% del totale; la Sardegna con 2.484 ricoveri [2,4% del totale]; P.A. di Bolzano con 6.687 ricoveri [35,6% del totale]; P.A. di Trento con 2.890 ricoveri [19,9%].

I risultati dell'analisi consentono di rilevare come esista un ampio margine di possibile miglioramento nelle prestazioni di ricovero in relazione ad episodi inquadrati fra quelli a minore gravità. Importante è perciò l'iniziativa delle Regioni cui il DPCM 29 novembre 2001 affida l'individuazione delle soglie di ammissibilità per i ricoveri in regime di degenza ordinaria riferiti ai 43 DRG per i quali è più urgente trovare modalità più appropriate di erogazione. Resta salva la possibilità per ciascuna Regione di fissare ulteriori DRG e prestazioni assistenziali cui applicare soglie di ammissibilità per la degenza ordinaria.

9. Il programma di investimenti ex art.20 della legge 67/1988 nel settore sanità

9.1. Premessa. Attuazione della prima fase e quadro normativo di riferimento

Obiettivo principale della presente indagine è quello di individuare le essenziali linee di sviluppo del programma di investimenti in sanità previsto dall'art.20 della legge 67/1988, specificandone le fasi, indicandone gli strumenti operativi, delineando i *trends* dei flussi finanziari ed evidenziando le categorie di intervento. Le fonti di provenienza dei dati sono il Ministero della salute D.G. SIS e D.G. degli Investimenti, Strutture e Tecnologie, e il ministero dell'economia – RGS – IGESPE, destinatari istituzionali delle informazioni fornite da Regioni e Province autonome.

Una particolare analisi sarà poi rivolta ad altre forme di investimento in sanità relative a finanziamenti e ad interventi in settori specifici (radioterapia, libera professione e cure palliative), collegate al programma nazionale di investimento di cui all'art.20 citato.

Detta norma ha autorizzato l'esecuzione di un programma pluriennale, per l'importo complessivo di lire 30.000 miliardi²², relativo ad interventi in materia di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico e di realizzazione di residenze per anziani e soggetti non autosufficienti, ad opera di Regioni, Province autonome, IRCCS, Policlinici a gestione diretta, Università, Istituti zooprofilattici sperimentali, da finanziarsi attraverso operazioni di mutuo con oneri a carico dello Stato per il 95%, con il 5% a carico delle Regioni e degli altri enti interessati. La disposizione ha sollecitato una strategia programmatica di coinvolgimento delle aziende sanitarie locali sia nelle linee programmatiche sia nei finanziamenti, tramite una logica di ampia concertazione. Criticità connesse a fattori istituzionali, normativi, procedurali e progettuali hanno inizialmente reso difficoltoso l'avvio del programma nazionale che soltanto da epoca relativamente recente può dirsi effettivamente operativo su scala quasi nazionale.

Gli obiettivi programmatici dichiarati dal legislatore si innestano nel generale quadro complessivo di razionalizzazione della rete ospedaliera che passa, tra l'altro, attraverso interventi di riequilibrio territoriale delle strutture con la conservazione di una quota dei posti letto a funzionalità sufficiente, e sostituzione o ristrutturazione di quelli a più elevato degrado strutturale, e contemporanea realizzazione di 140.000 posti letti in strutture residenziali per anziani (RSA) che non possono essere assistiti a domicilio e che richiedono assistenza prolungata. Con successivi interventi normativi²³ sono stati modificati i soggetti coinvolti nel processo decisionale e le competenze ed i limiti degli aspetti da valutare, ma sono rimasti invariati gli obiettivi originari del programma.

L'esecuzione del programma prende le mosse da una propedeutica fase programmatica e progettuale a livello regionale da sottoporre ad un successivo complesso sistema di approvazioni e verifiche di coerenza da parte del CIPE e del

²² Elevato a 34.000 miliardi di lire dalla legge 388/2000, art.83.

²³ Ci si riferisce, in particolare, al d.l. 396/1993, convertito in legge 492/1993, ed al d.l. 280/1996, convertito in legge 382/1996.

Ministero della sanità. Come già anticipato, le difficoltà sopra evidenziate e le complessità procedurali²⁴ hanno impedito che il programma di investimenti procedesse secondo le scansioni temporali previste originariamente (art.3 comma I, d.l.509/1995 conv. in legge 34/1995): sicchè, con il d.l.280/1996, conv. in legge 382/1996, è stato definito il termine ultimo per la presentazione dei progetti esecutivi al CIPE per la chiusura del primo triennio al 31 agosto 1996. La prima fase triennale può dirsi conclusa soltanto con lo spirare di detto termine²⁵, con un limite di spesa assegnato dal CIPE di lire 9.400 miliardi²⁶.

Dal quadro nazionale dei finanziamenti richiesti ed autorizzati, relativi alla prima fase del programma di investimenti, emerge un andamento crescente delle richieste e delle relative ammissioni a finanziamento. In particolare, verosimilmente a seguito dell'individuazione del termine ultimo per la presentazione dei progetti di cui al citato d.l.280/1996, nel secondo trimestre 1996 si è assistito ad un rapido incremento delle richieste di finanziamento arrivate a triplicare la somma di quelli autorizzati nei tre anni precedenti.

Tali richieste suddivise per categorie di intervento mettono in evidenza, alla data del 21 marzo 1997, un andamento a netta prevalenza di investimenti nel settore ospedaliero, con il 62,75% di attribuzione rispetto al finanziamento complessivo previsto (TAB 60/REG). La distribuzione regionale delle percentuali di finanziamento rispetto al complessivo autorizzato non espone ambiti territoriali con concentrazione di flussi finanziari particolarmente elevata o ridotta, e ciò pur individuando nell'Umbria la punta percentuale massima (95,43%) e nella Calabria quella minima (25,72%). Se le autorizzazioni nel settore ospedaliero venissero integrate, per correlazione logica, con quelle previste per i servizi generali (cat.E²⁷ comprensiva dei servizi generali per messa a norma, informatizzazione, umanizzazione e confort ed altro), in linea di massima

²⁴ L'articolazione del programma e le procedure da seguire erano previste nel DM 321/1989.

²⁵ Va ricordato che la richiesta di finanziamenti da parte regionale ha subito un rallentamento quando l'art.4 del D.L.396/1993 ha soppresso il Nucleo di valutazione presso il Ministero della Sanità istituito con l'art.20, comma II, della legge 67/1988; le regioni hanno, infatti, dovuto attrezzarsi per la valutazione e l'approvazione dei progetti esecutivi in via autonoma.

²⁶ Al 31 dicembre 1995 la situazione espone un finanziamento autorizzato di 3.183 mld, al 31 dicembre 1996 di 8.561,7 mld, al 31 dicembre 1997 di 9.209 mld (cfr. Relazione per l'esercizio 1998).

²⁷ Si ricorda che le altre categorie comprendono: Cat.A prevenzione collettiva, servizi igiene pubblica; Cat.B Servizi territoriali distretti, poliambulatori, altre strutture; Cat.C RSA per anziani e disabili; Cat.D ospedali opere maggiori e tecnologie; Cat.F progetti di rilievo nazionale.

destinate, comunque, a migliorare l'offerta dei servizi ospedalieri, si determinerebbe una prevalenza delle autorizzazioni in detto settore allargato ancora più marcata.

Nella prima fase del programma straordinario di investimenti un ruolo di rilievo è stato svolto anche dagli interventi compiuti per le Residenze sanitarie assistenziali (RSA) per anziani e disabili, con 509 interventi di cui 280 hanno riguardato nuove costruzioni, 57 riconversioni totali o parziali di ospedali, 166 ristrutturazioni e completamenti di strutture già dedicate all'assistenza ad anziani e disabili, e 6 interventi fuori categoria, per un totale di 27.519 posti letto sul territorio nazionale. Diversamente che nel settore ospedaliero, qui la distribuzione regionale delle percentuali di finanziamento per RSA rispetto al complessivo autorizzato evidenzia una concentrazione dei finanziamenti nelle Regioni del centro-nord (Piemonte, Lombardia, P.A. Trento, Veneto, Emilia Romagna e Toscana) con punta massima nel Piemonte (40,21%) e punta minima nel Molise (0,52%).

Il totale dei finanziamenti autorizzati dal CIPE (8.882.783 milioni di lire) costituisce il 94,5% del totale delle assegnazioni (9.400.000 milioni di lire)

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 60/REG

PRIMA FASE DEL PROGRAMMA														(in milioni di lire)								
REGIONI	PREVENZIONE COLLETTIVA (Col. A)			SERVIZI TERRITORIALI (Col. B)			RESIDENZE SANITARIE ASSILI PER ANZIANI E DISABILI (Col. C)			OSPEDALI (Col. D)			SERVIZI GENERALI (Col. E)			PROGRAMMI A RILIEVO NAZIONALE O REGIONALE (Col. F e G)			TOTALE GENERALE			
	NUMERO INTER- VENTI	IMPORTO MILIOIPI TRIENNIO	% SU SOMME AUTO- RIZZATE	NUMERO INTER- VENTI	IMPORTO MILIOIPI TRIENNIO	% SU SOMME AUTO- RIZZATE	NUMERO INTER- VENTI	IMPORTO MILIOIPI TRIENNIO	% SU SOMME AUTO- RIZZATE	NUMERO INTER- VENTI	IMPORTO MILIOIPI TRIENNIO	% SU SOMME AUTO- RIZZATE	NUMERO INTER- VENTI	IMPORTO MILIOIPI TRIENNIO	% SU SOMME AUTO- RIZZATE	NUMERO INTER- VENTI	IMPORTO MILIOIPI TRIENNIO	% SU SOMME AUTO- RIZZATE	NUMERO INTER- VENTI	IMPORTO MILIOIPI TRIENNIO	% SU SOMME AUTO- RIZZATE	
PIEMONTE	3	9.409	1,63	4	8.037	1,31	71	746.620	40,21	34	349.134	56,94				112	613.300	6,90				
VALLE D'AOSTA				2	5.396	18,90	6	23.153	81,10							8	28.549	0,32				
LOMBARDIA	8	16.994	1,46	14	14.803	1,27	77	401.059	34,43	51	683.390	58,67	3	11.965	1,03	3	36.670	3,15	156	1.164.881	13,11	
P. A. BOI ZANO							3	54.626	83,30	3	54.626	83,30				4	65.579	0,74				
P. A. TRENTO				5	8.940	12,60	2	18.575	26,12	9	42.035	59,27	1	1.425	2,01				17	70.925	0,80	
VENETO	9	20.358	3,62	2	1.073	0,19	94	173.252	30,78	21	318.621	56,61	1	30.000	5,33	11	19.488	3,46	138	562.792	6,34	
FRIULI V. GIULIA				2	1.615	0,83	5	27.694	14,31	6	155.797	80,49	1	1.140	0,59	1	7.315	3,78	15	193.561	2,18	
LIGURIA	1	2.979	0,91	4	7.030	2,14	16	77.878	23,72	19	222.134	67,67	2	4.681	0,79	2	18.240	5,56	42	328.261	3,70	
EMILIA ROMAGNA	4	19.624	3,29	20	63.454	10,65	76	209.748	35,21	25	282.229	47,38	2	4.681	0,79	3	15.959	2,68	130	595.095	6,71	
TOSCANA	4	23.832	4,61				45	182.533	35,32	20	310.455	60,07							69	516.820	5,82	
UMBRIA	9	3.684	2,91							8	120.684	95,43	3	2.090	1,65				20	126.458	1,42	
MARCHE	2	2.749	1,31	14	6.772	3,23	15	36.063	17,20	14	151.233	72,15	1	1.871	0,89	22	10.925	5,21	68	209.613	2,36	
LAZIO	7	7.448	0,97	18	63.459	8,22	4	20.230	2,62	34	512.106	66,37	1	9.500	1,23	9	158.850	20,59	73	771.593	8,69	
ABRUZZO	3	9.462	3,50	54	61.337	22,70	13	50.354	18,64	13	143.876	53,25	4	5.141	1,90			87	270.170	3,04		
MOLISE				5	4.465	4,90	1	475	0,52	7	86.260	94,58							13	91.200	1,03	
CAMPANIA	3	2.183	0,21	76	122.522	11,61	25	98.321	9,32	70	771.376	73,12	14	24.208	2,29	2	36.385	3,45	190	1.054.995	11,88	
PUGLIA	4	13.642	1,82	37	77.571	10,35	23	114.318	15,25	60	444.254	59,25	42	73.702	9,83	2	26.315	3,51	168	749.802	8,44	
BASILICATA	1	2.850	2,14	11	15.207	11,39				31	107.459	80,51	1	7.951	5,96			44	133.467	1,50		
CALABRIA	1	4.750	1,24	15	29.925	7,79	35	82.454	21,45	19	98.840	25,72	25	142.866	37,17	49	25.498	6,63	144	384.333	4,33	
SICILIA				15	55.643	8,76	6	30.908	4,87	17	511.699	80,59				2	36.678	5,78	40	634.928	7,15	
SARDEGNA	8	12.124	3,84	29	34.214	10,83	1	2.945	0,93	73	184.754	58,49	18	81.824	25,91			129	315.861	3,56		
TOTALE	67	152.088	1,71	327	581.463	6,56	509	1.773.377	19,96	540	5.574.215	62,75	118	409.317	4,61	106	392.323	4,42	1.667	8.882.783	100,00	

fonte: Ministero salute

9.2. La seconda fase del programma nazionale straordinario. Quadro normativo. Gli accordi di programma

Nei confronti dell'attuazione dei programmi nazionali di investimenti pubblici²⁸ rivestono particolare significato operativo due disposizioni introdotte con la legge 144/1999. L'art.3 di detta legge, che ha sostituito l'art.1, comma 2 del d. lgs.430/1997, ha trasferito ai Ministeri competenti le funzioni di gestione tecnica, amministrativa e finanziaria già attribuite al CIPE. Alla disposizione è stata data attuazione con delibera CIPE 141/1999 che, nel mantenere tra le funzioni proprie del Comitato una competenza generale sulle questioni di rilevante valenza economico-finanziaria e della funzione di coordinamento a livello territoriale e settoriale, ha ricondotto nella fisiologica area di competenza del Ministero della sanità, tra le altre, le funzioni relative all'ammissione a finanziamento dei progetti di edilizia sanitaria suscettibili di immediata realizzazione. Altra previsione degna di rilievo è quella introdotta con l'art. 1 della citata legge 144, che ha disposto che le amministrazioni centrali e regionali dovessero dotarsi di propri nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, i quali, in raccordo tra loro e con il Nucleo del Ministero del tesoro, garantissero il supporto tecnico nelle fasi di programmazione, valutazione, attuazione e verifica dei piani, programmi e politiche di interventi promossi ed attuati,²⁹ così contribuendo alla realizzazione di strutture sinergiche e qualificate che operassero in coerenza con le linee programmatiche generali e di settore. Con D.M. 27 settembre 2000 il Ministero della sanità ha istituito il proprio Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici con i compiti previsti dalla legge, a supporto tecnico delle Regioni e degli enti titolari di politiche di investimento in sanità.³⁰

La seconda fase del programma è stata connotata dalle esposte innovazioni strutturali e procedimentali e dall'individuazione di nuovi strumenti operativi i quali, tenendo conto dell'esperienza e delle criticità riscontrate nella prima fase, erano

²⁸ Altri specifici programmi di investimento (realizzazione di strutture sanitarie per l'attività intramuraria, di strutture residenziali per cure palliative, potenziamento di strutture di radioterapia) in materia sanitaria saranno trattati in appresso.

²⁹ Il percorso di costituzione dei Nuclei ha messo in moto un articolato disegno istituzionale ed operativo per la progettazione e l'attuazione della rete integrata dei nuclei, che è tuttora in corso di realizzazione.

³⁰ Il DM 27 settembre 2000 è stato integrato e reso operativo con successivi DD.MM.31 gennaio e 17 dicembre 2002.

finalizzati a facilitare il rilancio della funzione programmatoria ed il recupero della capacità progettuale a livello regionale: gli accordi di programma.

La definizione di tale strumento contrattuale è stata preceduta da una serie di delibere CIPE che, da un lato, hanno specificato i criteri e l'ambito dell'attività programmatoria regionale e, dall'altro, hanno individuato i limiti di stanziamento vincolabili alla realizzazione dei programmi.

I criteri per l'avvio della seconda fase del programma sono stati dettati con delibera CIPE del 21 marzo 1997 che ha previsto una priorità di obiettivi da raggiungere da parte di Regioni e Province autonome attraverso l'attività programmatoria regionale, nell'ambito delle strutture ospedaliere, delle strutture per anziani e di quelle territoriali. Inoltre, nel rinviare a successivo provvedimento la definizione di uniformi linee guida per la predisposizione dei programmi regionali e provinciali³¹, nella delibera è stato, comunque, individuato il contenuto essenziale dei programmi stessi e le modalità operative da seguire per l'elaborazione.

Ma è con l'approvazione del quadro programmatico di cui alla delibera CIPE n.52 del 6 maggio 1998 che si è dato impulso determinante al processo di completamento del programma nazionale straordinario previsto con l'art.20 della legge 67/1988. Detto quadro programmatico contiene la ripartizione tra le Regioni e Province autonome della somma di 20.600 miliardi di lire risultante dalla differenza tra la quota complessiva e quanto assegnato nel primo triennio. Con ulteriore delibera n.53 adottata nella stessa data, nell'ambito del quadro programmatico sopra indicato è stato approvato un programma specifico per l'utilizzo della somma di 2.500 miliardi di lire per la realizzazione di opere prioritarie di completamento di strutture regionali sanitarie (1.476 miliardi) e per interventi urgenti nel settore della sicurezza (793 miliardi), con la riserva di lire 129.996.563.000 destinata agli IRCCS, Policlinici, Università, Istituti zooprofilattici sperimentali.

La seguente tabella fornisce, inoltre, il quadro delle disponibilità finanziarie (valori in euro) stanziati dalle leggi finanziarie dal 1999 al 2003 per far fronte al programma di investimenti previsto dall'art.20 della legge 67/1988.

³¹ Le linee guida sono state effettivamente individuate con nota del Ministro della Sanità del 18 giugno 1997.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 61/REG

DISPONIBILITA' FINANZIARIE

(in euro)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 e succ.	TOTALE
Finanziaria 1998 (L.450/97 Tab. F)	346.026.122									
Finanziaria 1999 (L. 449/98 Tab. F)		325.367.846								
Collegato L. F. 1999 (L. 448/98)		619.748.279								
Finanziaria 2000 (L.488/99 Tab. F art. 50)			915.678.082							
(L.488/99 Tab. F)			309.874.139							
L. 39/99 (art. 4 bis Tab. F)			69.721.681							
Infrastrutture di radioterapia (L.488/99 art. 28 c.12)			5.164.569							
Finanziaria 2001 (L.388/00 Tab. F)				801.024.650						
L. 39/99(art. 4 bis L.F. 2001 Tab. F)				103.291.380						
L. 21/97 (L.F. 2001 Tab. F)				154.937.070	154.937.070					
Variazioni in diminuzione (art. 7 bis L.49/2001)				67.139.397						
Finanziaria 2002 (L. 448/2001 Tab.F)					696.493.774					
Finanziaria 2003 (L. 289/2002 Tab.F)						700.136.000	670.116.000	761.119.000	1.500.000.000	
TOTALE	346.026.122	945.116.125	1.300.438.472	992.113.703	851.430.844	700.136.000	670.116.000	761.119.000	1.500.000.000	8.066.496.266
Variazione bilancio DMT 49025/2002					250.000.000					
DISPONIBILITA'	346.026.122	945.116.125	1.300.438.472	992.113.703	601.430.844	700.136.000	670.116.000	761.119.000	1.500.000.000	8.066.496.266

fonte: Ministero economia e Ministero salute

Come sopra anticipato, l'accordo di programma, previsto nell'art. 5 bis del D.lgs 502/1992, introdotto con il D.lgs 229/1999, è stato individuato quale strumento giuridico più adeguato a procedere al completamento delle opere contenute nel programma di investimenti ex art. 20 della legge 67/1988, attraverso il quale viene esaltato il momento programmatico e di concertazione sul territorio delle politiche locali.

Dalla TAB 72/REG si evince che, fatta eccezione per le Regioni Abruzzo, Molise, Calabria e Puglia, al 31 dicembre 2002³², tutte le Regioni e Province autonome hanno stipulato accordi di programma utilizzando integralmente le somme residue derivanti dalle assegnazioni di cui alla delibera CIPE 52/1998 detratte quelle assegnate con la delibera 53/1998. Soltanto le Regioni Lombardia, Veneto, Liguria, Sicilia, Emilia Romagna e Marche hanno stipulato accordi per somme inferiori alle disponibilità finanziarie, riservandosi la possibilità di procedere alla stipula di successivi accordi integrativi per i residui importi.

Con recente delibera CIPE adottata il 2 agosto 2002 è stata ripartita l'ulteriore somma di € 1.239.684.455,44 destinata al completamento del programma di edilizia sanitaria.

³² Tutte le tabelle che seguono sono aggiornate al 31 dicembre 2002.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB. 62/REG

SECONDA FASE DEL PROGRAMMA E ACCORDI PROGRAMMATI

REGIONI	Assegnazione art. 20 - Il Fuc del programma Delibera C.I.P.E. 53 del 6/5/1998	(a)	Tranche Assegnazioni 1998-2-500 indil impegnati in sicurezza e completamenti. Del C.I.P.E. 53 del 6/5/1998	(b)	Risorse residue da destinare ad accordi	(c-a+b)	Valore complessivo accordi di programma perfezionati	(d)	Numero interventi negli accordi	Finanziamenti per accordi da sottoscrivere	(e+c+d)	Totale finanziamenti autorizzati	(f)	Numero interventi autorizzati	(g)	% finanzia Autorizzato	(h-g/d)	Integrazione dei finanziamenti L. 388/2000 - QUOTAZIONE RIPARTITA del C.I.P.E. 29/02	(i)
PIEMONTE	678.210.075,97	79.714.089,46	598.555.986,51	68	598.555.986,51	598.555.986,51	247.173.551,36	45	41,3	98.633.387,00									
VALLE D'AOSTA	31.865.907,13	4.537.315,56	27.328.591,57	6	27.328.591,57	27.328.591,57	23.196.419,92	5	84,9	4.131.655,00									
LOMBARDIA	1.701.068.032,87	129.630.681,67	1.071.437.351,20	65	609.755.354,37	461.681.996,83	283.522.442,63	61	46,5	269.786.902,00									
P.A.BOLZANO	73.199.502,14	12.870.105,93	60.329.396,21	6	50.821.011,53	60.329.396,21	27.412.699,29	3	45,4	7.359.511,00									
P.A.TRENTO	79.702.210,95	28.881.199,42	50.821.011,53	4	50.821.011,53	50.821.011,53	50.821.011,53	4	100,0	20.115.996,00									
VENETO	624.575.001,54	93.264.369,12	531.311.232,42	100	469.634.916,62	61.676.315,80	170.735.486,27	41	36,4	144.246.412,00									
FRIULI V.G.	207.889.395,59	26.339.301,85	181.550.093,74	4	181.550.093,74	181.550.093,74	117.533.237,25	124	56,4	29.329.326,00									
LIIGURIA	339.111.797,42	28.140.187,06	310.971.610,36	141	208.450.784,39	102.520.825,97	289.234.455,93	72	61,9	99.095.763,00									
EMILIA R.	614.052.792,22	146.827.063,50	467.225.728,72	131	467.225.728,72	467.225.728,72	348.352.244,26	57	100,0	156.011.882,00									
TOSCANA	497.455.316,86	149.103.172,59	348.352.244,27	57	348.352.244,26	348.352.244,26	31.623.409,96	3	87,4	16.010.164,00									
UMBRIA	140.735.021,46	102.249.686,25	38.485.335,21	9	38.485.335,21	38.485.335,21	73.733.931,73	33	40,5	35.398.109,00									
MARCHE	226.332.071,46	44.352.027,35	181.980.044,11	88	181.979.889,17	181.979.889,17	155.250.335,92	56	20,5	79.124.621,00									
LAZIO	795.573.964,36	39.818.826,93	755.755.137,43	183	755.755.137,43	755.755.137,43	218.490.164,08	175	20,5	7.850.145,00									
ABRUZZO	285.087.823,50	66.597.639,42	218.490.164,08	92.396.205,08	218.490.164,08	92.396.205,08	773.628.161,36	9	20,7	1.962.536,00									
MOLISE	104.831.970,75	12.435.765,67	92.396.205,08	175	1.110.258.899,84	1.110.258.899,84	25.805.130,48	5	6,7	23.570.063,00									
CAMPANIA	1.120.588.037,83	10.329.137,98	1.110.258.899,85	175	1.110.258.899,85	1.110.258.899,85	398.451.920,44	210	1,8	11.751.617,00									
PUGLIA	814.789.776,22	41.161.614,86	773.628.161,36	56	773.628.161,36	773.628.161,36	1.926.061.478,60	510	28,9	1.101.886.615,00									
BASILICATA	142.494.073,66	17.722.218,49	124.771.855,17	56	124.771.855,16	124.771.855,16	317.079.059,65			137.797.840,44									
CALABRIA	424.925.259,32	26.473.818,88	398.451.920,44	56	398.451.920,44	398.451.920,44	73.603.264,42	5	6,7	12.297.297,00									
SICILIA	1.256.885.145,15	89.829.172,58	1.167.055.972,57	59	1.167.055.972,57	1.167.055.972,57	6.064.040,65	2	1,8	11.751.617,00									
SARDEGNA	345.982.740,01	11.039.052,92	334.943.687,09	210	334.943.687,09	334.943.687,09	1.926.061.478,60	510	28,9	1.101.886.615,00									
TOTALE *	10.905.417.116,41	1.161.317.087,49	8.844.100.028,92	1.362	6.672.873.563,75	2.171.224.760,86	2.243.140.538,25			1.239.684.455,44									
I.R.C.C.S. - I.Z.S. - Politiched Univ. - A gestione diretta - I.S.S.	633.595.004,83	129.825.160,23																	
TOTALE	10.639.012.121,24	1.291.142.247,72																	

Fonte: Ministero salute

* I totali non sempre coincidono con i risultati parziali perché nel consolidamento manca la verifica di alcune partite, che possono perciò risultare duplicate

Va ricordato che l'art.5 *bis* del D.lgs 502/1990 disponeva che gli accordi di programma prevedessero importi nei limiti delle disponibilità finanziarie iscritte nel bilancio dello Stato, ferma restando la percentuale a carico delle Regioni (5%) e la possibilità di autofinanziamento da parte delle unità sanitarie locali. Detta disposizione è stata integrata con l'art.55 della legge 289/2002 (legge finanziaria 2003) che ha previsto che le risorse finanziarie utilizzabili attraverso gli accordi di programma possano essere iscritte anche nei bilanci regionali. E' stata, così, riconosciuta alle Regioni, espandendo la loro capacità contrattuale, la possibilità teorica di procedere alla stipula di accordi utilizzando esclusivamente risorse proprie, anche a prescindere da finanziamenti statali, inevitabilmente soggetti ai limiti derivanti da esigenze di contenimento. Sul piano pratico, però, pur considerata la condivisibilità dell'intento ispiratore, detta disposizione ha provocato un rallentamento (se non addirittura una brusca frenata) alla stipula di ulteriori accordi a causa delle croniche difficoltà finanziarie in cui versano gran parte dei bilanci regionali.

I dati esposti in TAB 62/REG, oltre ad alcune situazioni di eccellenza in cui l'intero importo programmato negli accordi è stato ammesso a finanziamento (P.A. Trento e Toscana), espongono casi di Regioni che, pur avendo proceduto alla stipula degli accordi di programma, non hanno ottenuto alcuna ammissione al finanziamento. Le ragioni si riscontrano, in genere, in particolari difficoltà incontrate dalle Regioni nella progettazione esecutiva carente o, quanto meno, irregolare.

E' il caso, oltre che del Friuli Venezia Giulia³³, della Campania, che ha mobilitato la somma più elevata prevista negli accordi (€ 1.110.258.899,84) per la realizzazione di 175 interventi, nessuno dei quali è stato ammesso a finanziamento e quindi autorizzato all'esecuzione. Sarebbe opportuno al riguardo che, in casi del genere, onde garantire l'effettivo utilizzo delle risorse stanziare per la realizzazione del programma nazionale, venisse data applicazione al terzo comma del citato art.5 *bis* del d.lgs.502/1992 il quale, in caso di mancata attivazione del programma oggetto dell'accordo, prevede la riprogrammazione e la riassegnazione della copertura finanziaria in favore di altre Regioni o di enti pubblici interessati, tenuto conto della

³³ In realtà, il Friuli ha sottoscritto l'accordo in data 28 gennaio 2002 ed ha chiesto ed ottenuto l'ammissione a finanziamento di alcuni interventi nel corso del 2003.

capacità di spesa e di immediato utilizzo delle risorse. E' pur vero che la revoca dei finanziamenti con riassegnazione ad altre Regioni, operando come una sostanziale sanzione verso incapacità programatorie o progettuali, acquisirebbe un peso piuttosto consistente all'interno degli equilibri politici regionali, ed è verosimile che, finora, sia stata una valutazione di tal genere a sconsigliare l'applicazione dell'art. 5 *bis* citato.

La necessità di rendere coerenti le procedure di ammissione a finanziamento, erogazione e monitoraggio degli investimenti in sanità con il nuovo quadro di competenze istituzionali introdotto con la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n.3 recante "Modifiche al Titolo V della Costituzione", ha condotto alla stipula dell'accordo n.1587 del 19 dicembre 2002 tra il Governo, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano. Si è così proceduto ad una revisione complessiva degli adempimenti già previsti con la circolare 10 febbraio 1994 imprimendo accelerazione e trasparenza alle procedure di ammissione a finanziamento e di erogazione finanziaria. Ad esse si giungerà, infatti, attraverso la compilazione di moduli prestampati e la produzione in allegato di tutta la documentazione progettuale-esecutiva, autorizzatoria e finanziaria indicata nell'accordo, con prefissione di un limite massimo temporale per l'aggiudicazione dei lavori decorrente dall'avvenuta ammissione a finanziamento. E' stata anche prevista una procedura di ricognizione a cadenza annuale con finalità di monitoraggio dello stato di attuazione del programma attraverso l'introduzione di un flusso informativo tra Regioni e Stato (Ministero della salute e Ministero dell'economia) anche al fine di individuare le risorse da impegnare annualmente in bilancio. Il sistema, così complessivamente ripensato ed evidentemente ispirato ad un maggiore rispetto dell'autonomia degli enti territoriali e locali ed ad una riduzione all'essenziale dei tempi e dei passaggi presso gli organi centrali dello Stato, è verosimile che imprima un impulso determinante all'avanzamento celere e trasparente dei programmi regionali di investimento, in coerenza con gli obiettivi che ognuno di essi si è dato.

9.3. Le fonti di finanziamento degli accordi di programma

L'esecuzione del programma di investimenti autorizzato con l'art. 20 della legge 67/1988 doveva avvenire attraverso operazioni di mutuo con oneri per il 95% a carico dello Stato e per il restante 5% a carico delle Regioni o degli altri enti autorizzati.

La fonte di finanziamento principale degli accordi di programma è stata, pertanto, lo Stato, potendo l'importo dell'accordo gravare sulle altre fonti (Regioni, Province autonome e ASL) anche in percentuale estremamente limitata. In effetti, la TAB 63/REG evidenzia, in euro, come in valore assoluto gli accordi di programma abbiano mobilitato prevalentemente risorse statali, ma ben diversa è però, in termini percentuali, la compartecipazione al finanziamento delle altre fonti, ferma restando la soglia minima del 5%.

La TAB 64/REG dimostra, infatti, singolari diversità nella composizione percentuale degli importi sia tra Regione e Regione che tra Regioni ed autofinanziamento. Ai casi in cui le aziende sono rimaste del tutto estranee al finanziamento degli interventi previsti negli accordi (Valle d'Aosta, Friuli, Lazio, Sicilia, Sardegna e Province autonome) si contrappongono quelli in cui l'autofinanziamento ha sostenuto, insieme allo Stato, l'intero onere finanziario (Veneto, Toscana) o gran parte di esso (Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna). Ciò sta verosimilmente a dimostrare che, laddove lo stato dei bilanci delle singole aziende sanitarie ha consentito effettivi margini di intervento, il programma di investimenti ex art.20 è stato, nei limiti delle singole possibilità, gestito (e finanziato) dalle aziende stesse in perfetta coerenza con i principi ispiratori del programma, evidenziati all'inizio. Del resto, il dato percentuale nazionale è chiarissimo nel dimostrare che, fatta eccezione per lo Stato che ha contribuito al finanziamento per il 74,5%, sono state le aziende sanitarie a sopportare il residuo onere nella misura maggiore (19,7%).

Al riguardo va fatta una precisazione. Com'è noto, l'art.20 della legge 67/1988 prevedeva la compartecipazione al finanziamento nella misura del 5% a carico delle Regioni e non delle aziende sanitarie. In sede di stipula degli accordi, si è ritenuta ammissibile anche la compartecipazione delle sole aziende in quanto, comunque, soggetti beneficiari degli interventi e direttamente interessati alla progettazione ed all'esecuzione delle opere

TAB 63/REG

GLI IMPORTI PER FONTI DI FINANZIAMENTO				
(in euro)				
Valori assoluti	Finanziamento Stato	Finanziamento Regioni	Autofinanziamento	Totale
Piemonte	598.555.733	60.136.317	297.501.056	956.193.107
Valle d'aosta	27.328.592	8.929.265	0	36.257.857
Lombardia	609.755.354	88.150.258	363.716.321	1.061.621.933
Bolzano	60.329.396	21.537.404	0	81.866.800
Trento	50.821.012	32.461.795	0	83.282.807
Veneto	469.634.917	0	253.493.573	723.128.489
Friuli	181.550.094	16.553.477	0	198.103.570
Liguria	208.658.927	10.983.530	37.851.519	257.493.976
Emilia Romagna	465.751.677	31.745.056	285.328.105	782.824.838
Toscana	348.352.244	0	124.970.691	473.322.935
Umbria	38.485.335	21.373.311	6.863.712	66.722.358
Marche	181.979.889	12.739.184	40.502.977	235.222.051
Lazio	747.846.865	39.362.976	0	787.209.842
Campania	1.110.461.351	58.448.460	153.387.699	1.322.297.510
Basilicata	125.029.691	26.615.482	1.692.429	153.337.603
Sicilia	354.951.228	18.708.367	0	373.659.595
Sardegna	342.019.702	18.002.026	0	360.021.728
Italia	5.921.512.007	465.746.909	1.565.308.082	7.952.566.998

fonte: Ministero salute

TAB 64/REG

COMPOSIZIONE PERCENTUALE PER REGIONE				
Composizione	Finanziamento Stato	Finanziamento Regioni	Autofinanziamento	Totale
Piemonte	62,6	6,3	31,1	100
Valle d'aosta	75,4	24,6	0,0	100
Lombardia	57,4	8,3	34,3	100
Bolzano	73,7	26,3	0,0	100
Trento	61,0	39,0	0,0	100
Veneto	64,9	0,0	35,1	100
Friuli	91,6	8,4	0,0	100
Liguria	81,0	4,3	14,7	100
Emilia Romagna	59,5	4,1	36,4	100
Toscana	73,6	0,0	26,4	100
Umbria	57,7	32,0	10,3	100
Marche	77,4	5,4	17,2	100
Lazio	95,0	5,0	0,0	100
Campania	84,0	4,4	11,6	100
Basilicata	81,5	17,4	1,1	100
Sicilia	95,0	5,0	0,0	100
Sardegna	95,0	5,0	0,0	100
Italia	74,5	5,9	19,7	100

elaborazione Sezione autonomie

9.4. Gli importi previsti negli accordi ripartiti per categorie di intervento

Nell'ambito degli investimenti programmati, la ripartizione degli importi degli accordi per categorie di intervento sconta inevitabilmente margini più o meno ampi di incertezza dovuti all'attribuzione non sempre uniforme da parte delle Regioni di interventi plurifunzionali ad una categoria piuttosto che ad un'altra.

Comunque, poichè le TAB 65/REG e TAB 66/REG costituiscono la risultante di elaborazione di dati ufficiali forniti dal Ministero della salute, si ha ragione di ritenere che i margini di incertezza siano estremamente contenuti e non influenti sulle considerazioni di carattere tendenziale qui esposte.

La ripartizione degli importi in categorie di intervento evidenzia, già dai valori assoluti TAB 65/REG), una concentrazione del flusso finanziario nella categoria "Ospedali e servizi generali", che conferma, pur nei limiti delle considerazioni di cui al successivo paragrafo, il *trend* che il programma di investimenti in questione ha assunto fin dall'origine (vedi *supra*) cioè quello di realizzare una diffusa riqualificazione strutturale e tecnologica della rete dell'offerta sanitaria ospedaliera. La concentrazione è massima (100% v. TAB 66/REG) nei casi di Bolzano e Friuli³⁴, ma è comunque decisamente elevata anche su scala nazionale (80,6%). In alcuni casi (Veneto e Umbria) il flusso finanziario ha privilegiato anche la categoria delle RSA, la cui percentuale di finanziamento su scala nazionale è la più alta dopo quella riservata agli ospedali, sempre in conformità alla tendenza già evidenziata.

³⁴ Va specificato che in realtà territorialmente ridotte, gli accordi di programma hanno avuto ad oggetto prevalentemente interventi di dimensioni consistenti, mentre opere di minore impatto finanziario vengono generalmente realizzate a livello locale.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 65/REG

GLI IMPORTI PER CATEGORIA					
(in euro)					
Valori assoluti	Servizi collettivi e Prevenzione collettiva	RSA per anziani e disabili	Ospedali e Servizi generali	Progetti di rilievo nazionale	Totale
Piemonte	76.046.598	4.407.443	875.739.066	0	956.193.107
Valle d'aosta	5.422.797	0	30.835.059	0	36.257.857
Lombardia	0	153.790.380	907.831.552	0	1.061.621.933
Bolzano	0	0	81.866.800	0	81.866.800
Trento	0	18.835.183	64.447.624	0	83.282.807
Veneto	5.164.569	274.729.247	433.421.992	9.812.681	723.128.489
Friuli	0	0	198.103.570	0	198.103.570
Liguria	2.850.842	20.619.542	234.023.592	0	257.493.976
Emilia Romagna	19.992.047	119.421.362	643.411.430	0	782.824.838
Toscana	4.441.529	78.004.617	390.876.789	0	473.322.935
Umbria	0	29.392.337	37.330.021	0	66.722.358
Marche	5.662.072	50.944.445	178.615.534	0	235.222.051
Lazio	101.160.479	44.828.459	641.220.904	0	787.209.842
Campania	112.510.135	83.926.312	1.125.861.063	0	1.322.297.510
Basilicata	25.741.761	11.764.888	115.830.953	0	153.337.603
Sicilia	86.663.016	26.767.961	187.098.321	73.130.297	373.659.595
Sardegna	53.240.133	41.187.438	265.594.158	0	360.021.728
Italia	498.895.979	958.619.614	6.412.108.427	82.942.978	7.952.566.998

fonte: Ministero salute

TAB 66/REG

COMPOSIZIONE PERCENTUALE PER REGIONE					
Composizione	Servizi collettivi e Prevenzione collettiva	RSA per anziani e disabili	Ospedali e Servizi generali	Progetti di rilievo nazionale	Totale
Piemonte	8,0	0,5	91,6	0,0	100
Valle d'aosta	15,0	0,0	85,0	0,0	100
Lombardia	0,0	14,5	85,5	0,0	100
Bolzano	0,0	0,0	100,0	0,0	100
Trento	0,0	22,6	77,4	0,0	100
Veneto	0,7	38,0	59,9	1,4	100
Friuli	0,0	0,0	100,0	0,0	100
Liguria	1,1	8,0	90,9	0,0	100
Emilia Romagna	2,6	15,3	82,2	0,0	100
Toscana	0,9	16,5	82,6	0,0	100
Umbria	0,0	44,1	55,9	0,0	100
Marche	2,4	21,7	75,9	0,0	100
Lazio	12,9	5,7	81,5	0,0	100
Campania	8,5	6,3	85,1	0,0	100
Basilicata	16,8	7,7	75,5	0,0	100
Sicilia	23,2	7,2	50,1	19,6	100
Sardegna	14,8	11,4	73,8	0,0	100
Italia	6,3	12,1	80,6	1,0	100

elaborazione Sezione autonomie

9.5. Gli interventi previsti negli accordi

La traduzione degli importi programmati evidenziati nella precedente TAB 65/REG in numero di interventi ripartiti per categoria è riportata nella TAB 67/REG, mentre la TAB 68/REG fornisce il rapporto percentuale del numero degli interventi rispetto al totale regionale.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 67/REG

NUMERO DEGLI INTERVENTI PROGRAMMATI

Valori assoluti	Servizi collettivi e Prevenzione collettiva	RSA per anziani e disabili	Ospedali e Servizi generali	Progetti di rilievo nazionale	Totale
Piemonte	17	2	124	0	143
Valle d'aosta	1	0	5	0	6
Lombardia	0	57	7	0	64
Bolzano	0	0	6	0	6
Trento	0	2	2	0	4
Veneto	3	69	27	1	100
Friuli	0	0	8	0	8
Liguria	6	8	123	0	137
Emilia Romagna	6	63	57	0	126
Toscana	2	35	20	0	57
Umbria	0	5	4	0	9
Marche	7	27	54	0	88
Lazio	67	20	92	0	179
Campania	79	36	60	0	175
Basilicata	18	5	26	0	49
Sicilia	28	9	19	3	59
Sardegna	72	14	142	0	228
Italia	306	352	776	4	1.438

fonte: Ministero salute

TAB 68/REG

COMPOSIZIONE PERCENTUALE PER REGIONE

Composizione	Servizi collettivi e Prevenzione collettiva	RSA per anziani e disabili	Ospedali e Servizi generali	Progetti di rilievo nazionale	Totale
Piemonte	11,9	1,4	86,7	0,0	100
Valle d'aosta	16,7	0,0	83,3	0,0	100
Lombardia	0,0	89,1	10,9	0,0	100
Bolzano	0,0	0,0	100,0	0,0	100
Trento	0,0	50,0	50,0	0,0	100
Veneto	3,0	69,0	27,0	1,0	100
Friuli	0,0	0,0	100,0	0,0	100
Liguria	4,4	5,8	89,8	0,0	100
Emilia Romagna	4,8	50,0	45,2	0,0	100
Toscana	3,5	61,4	35,1	0,0	100
Umbria	0,0	55,6	44,4	0,0	100
Marche	8,0	30,7	61,4	0,0	100
Lazio	37,4	11,2	51,4	0,0	100
Campania	45,1	20,6	34,3	0,0	100
Basilicata	36,7	10,2	53,1	0,0	100
Sicilia	47,5	15,3	32,2	5,1	100
Sardegna	31,6	6,1	62,3	0,0	100
Italia	21,3	24,5	54,0	0,3	100

elaborazione Sezione autonomie

Una prima considerazione è questa: il dato percentuale del numero degli interventi rispetto al totale regionale non rispecchia la composizione percentuale degli importi programmati negli accordi (TAB 66/REG) con scostamenti anche consistenti. L'osservazione trova la sua naturale giustificazione nella diversità dell'importo (e quindi della dimensione) degli interventi. Dalla TAB 69/REG viene chiaramente in luce, anche solo con riferimento al dato medio, l'estrema differenziazione del valore degli interventi che presenta un *range* estesissimo di scostamento dal dato medio nazionale (fatto pari a 100) che arriva fino al 1569% (TAB 70/REG) per la categoria degli ospedali.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 69/REG

IMPORTI MEDI PER INTERVENTO PROGRAMMATO					
(in euro)					
Valori assoluti della dimensione media degli interventi	Servizi collettivi e Prevenzione collettiva	RSA per anziani e disabili	Ospedali e Servizi generali	Progetti di rilievo nazionale	Totale
Piemonte	4.473.329	2.203.722	7.062.412	0	6.686.665
Valle d'aosta	5.422.797	0	6.167.012	0	6.042.976
Lombardia	0	2.698.077	129.690.222	0	16.587.843
Bolzano	0	0	13.644.467	0	13.644.467
Trento	0	9.417.592	32.223.812	0	20.820.702
Veneto	1.721.523	3.981.583	16.052.666	9.812.681	7.231.285
Friuli	0	0	24.762.946	0	24.762.946
Liguria	475.140	2.577.443	1.902.631	0	1.879.518
Emilia Romagna	3.332.008	1.895.577	11.287.920	0	6.212.896
Toscana	2.220.765	2.228.703	19.543.839	0	8.303.911
Umbria	0	5.878.467	9.332.505	0	7.413.595
Marche	808.867	1.886.831	3.307.695	0	2.672.978
Lazio	1.509.858	2.241.423	6.969.792	0	4.397.820
Campania	1.424.179	2.331.286	18.764.351	0	7.555.986
Basilicata	1.430.098	2.352.978	4.455.037	0	3.129.339
Sicilia	3.095.108	2.974.218	9.847.280	24.376.766	6.333.213
Sardegna	739.446	2.941.960	1.870.381	0	1.579.043
Italia	1.630.379	2.723.351	8.263.026	20.735.745	5.530.297

elaborazione Sezione autonomie

TAB 70/REG

COMPOSIZIONE PERCENTUALE PER REGIONE					
Numeri indice	Servizi collettivi e Prevenzione collettiva	RSA per anziani e disabili	Ospedali e Servizi generali	Progetti di rilievo nazionale	Totale
Piemonte	274,4	80,9	85,5	0,0	120,9
Valle d'aosta	332,6	0,0	74,6	0,0	109,3
Lombardia	0,0	99,1	1569,5	0,0	299,9
Bolzano	0,0	0,0	165,1	0,0	246,7
Trento	0,0	345,8	390,0	0,0	376,5
Veneto	105,6	146,2	194,3	47,3	130,8
Friuli	0,0	0,0	299,7	0,0	447,8
Liguria	29,1	94,6	23,0	0,0	34,0
Emilia Romagna	204,4	69,6	136,6	0,0	112,3
Toscana	136,2	81,8	236,5	0,0	150,2
Umbria	0,0	215,9	112,9	0,0	134,1
Marche	49,6	69,3	40,0	0,0	48,3
Lazio	92,6	82,3	84,3	0,0	79,5
Campania	87,4	85,6	227,1	0,0	136,6
Basilicata	87,7	86,4	53,9	0,0	56,6
Sicilia	189,8	109,2	119,2	117,6	114,5
Sardegna	45,4	108,0	22,6	0,0	28,6
Italia	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

elaborazione Sezione autonomie

Da ciò deriva un'altra considerazione. Come sopra evidenziato, le risorse mobilizzate per gli accordi di programma hanno privilegiato, oltre al settore allargato degli ospedali (mediamente l'80,6% delle risorse complessive) anche quello delle RSA, seppur riservando a detta categoria una percentuale media di risorse, in termini assoluti, molto più bassa (12,1%). Ma tale rilevazione, per raggiungere una sufficiente significatività, non può non essere letta unitamente alle risultanze della tab.5a da cui emerge che la percentuale degli interventi programmati nelle RSA rispetto al totale degli interventi fatto pari a 100 raggiunge il 24,5% a fronte del 54% degli ospedali. Neppure si può ignorare che il valore medio percentuale degli interventi nelle RSA rispetto al dato medio nazionale fatto pari a 100 (tab.6a) è, con poche eccezioni (Liguria, Umbria, Marche, Basilicata, Sardegna), evidentemente più basso rispetto a quello degli ospedali. Con ciò vuole intendersi che, per avere un quadro reale degli orientamenti delle politiche di investimento in sanità, il dato meramente finanziario può essere fuorviante e va esaminato in parallelo ad ulteriori analisi riferite agli interventi previsti nei programmi per singola categoria ed al loro valore medio.

9.6. L'esecuzione degli accordi. Gli interventi autorizzati

La seguente TAB 71/REG illustra i dati relativi agli interventi ammessi a finanziamento, e quindi autorizzati e cantierabili, ripartiti per categoria.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 71/REG

INTERVENTI AUTORIZZATI PER CATEGORIA

Valori assoluti	Servizi collettivi e Prevenzione collettiva	RSA per anziani e disabili	Ospedali e Servizi generali	Progetti di rilievo nazionale	Totale
Piemonte	6	2	36	0	44
Valle d'aosta	1	0	4	0	5
Lombardia	0	56	4	0	60
Bolzano	0	0	3	0	3
Trento	0	2	2	0	4
Veneto	0	30	11	0	41
Friuli	0	0	0	0	0
Liguria	6	4	107	0	117
Emilia Romagna	5	36	29	0	70
Toscana	2	35	20	0	57
Umbria	0	0	3	0	3
Marche	1	7	23	0	31
Lazio	25	5	26	0	56
Campania	0	0	0	0	0
Basilicata	2	1	6	0	9
Sicilia	1	0	4	0	5
Sardegna	0	0	2	0	2
Italia	49	178	280	0	507

fonte: Ministero salute

TAB 72/REG

QUOTA DEGLI INTERVENTI AUTORIZZATI SU QUELLI PROGRAMMATI

Quota interv. autorizzati sui programmati	Servizi collettivi e Prevenzione collettiva	RSA per anziani e disabili	Ospedali e Servizi generali	Progetti di rilievo nazionale	Totale
Piemonte	35,3	100,0	29,0	0,0	30,8
Valle d'aosta	100,0	0,0	80,0	0,0	83,3
Lombardia	0,0	98,2	57,1	0,0	93,8
Bolzano	0,0	0,0	50,0	0,0	50,0
Trento	0,0	100,0	100,0	0,0	100,0
Veneto	0,0	43,5	40,7	0,0	41,0
Friuli	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Liguria	100,0	50,0	87,0	0,0	85,4
Emilia Romagna	83,3	57,1	50,9	0,0	55,6
Toscana	100,0	100,0	100,0	0,0	100,0
Umbria	0,0	0,0	75,0	0,0	33,3
Marche	14,3	25,9	42,6	0,0	35,2
Lazio	37,3	25,0	28,3	0,0	31,3
Campania	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Basilicata	11,1	20,0	23,1	0,0	18,4
Sicilia	3,6	0,0	21,1	0,0	8,5
Sardegna	0,0	0,0	1,4	0,0	0,9
Italia	16,0	50,6	36,1	0,0	35,3

elaborazione Sezione autonomie

La procedura di ammissione a finanziamento, come previsto dal sopra citato accordo n.1587 del 19 dicembre 2002, prevede una richiesta della Regione al Ministero della salute, corredata, oltre che dei dati identificativi dell'intervento, dell'approvazione del progetto esecutivo, del piano dei costi, del piano finanziario, dei tempi di realizzazione previsti.

Delle situazioni di eccellenza (Trento e Toscana) in cui all'efficienza degli enti richiedenti ha corrisposto l'ammissione a finanziamento dell'intero importo programmato e, quindi, l'autorizzazione all'esecuzione di tutti gli interventi previsti, si è già detto in sede di commento della TAB 62/REG. Nella medesima circostanza sono già stati messi in evidenza i casi (Campania e Friuli) di importi programmati integralmente non ammessi a finanziamento e di correlata mancata autorizzazione all'esecuzione di tutti gli interventi previsti, con conseguente immobilizzazione di quantità anche ingenti di fondi pubblici.

Oltre alle predette considerazioni, appare comunque opportuno rilevare che (TAB 72/REG) il dato medio percentuale della quota degli interventi autorizzati rispetto a quelli programmati non appare molto elevata (35,3%), lasciando ciò presumere una capacità progettuale media delle Regioni ancora da migliorare. In realtà, detta considerazione va meglio specificata analizzando il dato relativo alla quota percentuale media nazionale degli interventi autorizzati rispetto a quelli programmati nelle varie categorie. In particolare, la percentuale del 50,6% raggiunta dalla categoria delle RSA per anziani e disabili, di gran lunga superiore a quella del 36,1% raggiunta dalla categoria estesa degli ospedali, dimostra l'esistenza di una minore presenza di criticità nella capacità di progettare interventi di importi più bassi e, quindi, verosimilmente di dimensioni ridotte rispetto ad interventi di maggiore consistenza finanziaria. Il rilancio degli investimenti in sanità, correlato all'esecuzione degli accordi di programma, non può prescindere da un impegno specifico delle Regioni, volto ad un ulteriore miglioramento di capacità progettuale-esecutiva anche in questo settore.

10. Altre linee di finanziamento del programma di investimenti in sanità

10.1. La libera professione intramuraria

Con il d.lgs.254 del 28 luglio 2000 è stata prevista da parte delle Regioni la definizione di un programma di realizzazione di strutture sanitarie per l'attività libero-professionale intramuraria. Per tali interventi, il comma II determina, nel limite complessivo di lire 1.800.000 miliardi (€ 929.622.418,36)³⁵, l'ammontare dei fondi utilizzabili. In caso di ritardo ingiustificato nella realizzazione delle strutture, il comma III attribuisce un potere sostitutivo alle Regioni. Al Ministero della salute, tramite l'Osservatorio per l'attività libero-professionale, la norma riconosce un potere di monitoraggio al fine di informare annualmente il Parlamento sull'attuazione del programma in coerenza con i principi stabiliti dalla normativa di riferimento.

Con D.M. 8 giugno 2001, a valere sulla predetta somma di € 929.622.418,36, è stato ripartito fra le Regioni l'importo di € 826.143.140,92 per la realizzazione delle strutture per l'attività libero-professionale.

La TAB 73/REG mette in evidenza il riparto regionale dei finanziamenti previsti, il numero degli interventi ammessi ed il totale dei finanziamenti autorizzati.

10.2. Il potenziamento delle strutture di radioterapia

Con decreto ministeriale 28 dicembre 2001, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, sono state ripartite le risorse finanziarie per lire 30 miliardi, destinate al potenziamento delle strutture di radioterapia ai sensi dell'art.28, comma 12, della legge 23 dicembre 488³⁶, nell'ambito del programma di edilizia finanziaria di cui all'art.20 della legge 67/1988. Come emerge anche dai programmi di investimento regionali, la riqualificazione delle apparecchiature radioterapiche richiede particolare e continua attenzione nella programmazione sanitaria, sia per la sempre più rapida obsolescenza sia per la inadeguata e spesso non razionale distribuzione sul territorio regionale dei centri radioterapici.

³⁵ A valere sui 4.000 miliardi di lire stanziati dalla legge 388/2000, art.83, ad integrazione del fondo di cui all'art.20 della legge 67/1988 (vedi nota 1)

³⁶ La norma autorizza la spesa di 10 miliardi di vecchie lire per ciascuno degli anni 2000, 2001, 2002 per il potenziamento delle strutture di radioterapia. Inoltre, l'art. 96, comma I, della legge 23 dicembre 2000, n.388 ha riservato al settore 20 miliardi di lire per ciascuno degli anni 2001 e 2002.

La TAB 73/REG mette in evidenza la ripartizione regionale della somma di € 14.570.995,80 (pari a 28.213.382.039 di vecchie lire), il numero di interventi ammessi a finanziamento, il totale dei finanziamenti autorizzati nonché la somma accantonata di € 922.711,17 (pari a 1.786. 617.961 di lire) riservata agli IRCCS ed ai Policlinici a gestione diretta.

10.3. Strutture residenziali per cure palliative e di assistenza ai malati terminali

Con il D.M. 28 settembre 1999 è stato adottato il “Programma nazionale per la realizzazione di strutture per le cure palliative” ed è stato attuato il riparto regionale per gli anni 1998/1999 della somma di lire 256.511.000.000 (€132.476.875,64) con attribuzione al Ministero della salute di poteri di verifica dell’attuazione dello stesso. Il criterio di ripartizione è costituito dal tasso di mortalità regionale per neoplasie e dal tasso di mortalità generale

Obiettivo specifico del programma nazionale è la realizzazione da parte di Regioni e Province Autonome, in coerenza con gli obiettivi del Piano Sanitario Nazionale e con le previsioni della programmazione regionale, di un programma di potenziamento qualitativo e quantitativo della rete di cure palliative prioritariamente destinate ai pazienti affetti da patologia neoplastica terminale, ai sensi dell’art.1, comma 1 del d.l.28 dicembre 1998, n.450, convertito nella legge 26 febbraio 1999, n.39. Detto programma prevede la realizzazione di Centri residenziali-*hospice* all’interno di una rete di attività e servizi strettamente coordinati ed interconnessi con le attività di assistenza domiciliare e con le altre attività ospedaliere presenti nel territorio.

Con D.P.C.M. 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 che, tra l’altro, ha definito i caratteri essenziali dei centri ed ha indicato l’ambito delle competenze regionali.

Con D.M. 5 settembre 2001 sono stati ripartiti i finanziamenti per gli anni 2000, 2001 e 2002 per una somma complessiva di lire 143.532.000.000 (€ 74.128.091,64).

Tutte le Regioni hanno adottato il programma applicativo del programma nazionale ed hanno presentato al Ministero i piani di integrazione ed i progetti degli

interventi. A questo ha fatto seguito l'ammissione a finanziamento e l'erogazione del 5% delle quote assegnate per le annualità 1998-1999-2000-2001-2002³⁷.

Nella TAB 73/REG sono evidenziati gli importi complessivi assegnati alle Regioni e Province Autonome ai sensi dei DD.MM. 28.9.99 e 5.9.01 ed il numero degli interventi ammessi a finanziamento ed in fase di realizzazione. L'importo indicato per le regioni Lombardia, Umbria, Lazio, Puglia e Campania è relativo al finanziamento autorizzato negli anni 1998-1999 (vedi nota 38).

³⁷ Soltanto per le Regioni Lombardia, Umbria, Lazio, Campania e Puglia l'ammissione a finanziamento degli importi assegnati per il 2000-2001- 2002 è ancora in fase di perfezionamento

