

SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

Doc. XIV
N. 1

DECISIONE E RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 1993

*Comunicata alla Presidenza
il 4 luglio 1994*

**VOLUME I
TOMO III**

12-CDC-RGS-0001-0

ROMA - ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - 1994



CORTE DEI CONTI
—— SEZIONI RIUNITE ——

**DECISIONE E RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI
SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO**

PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 1993

*Comunicata alle Presidenze della Camera dei Deputati e del Senato
della Repubblica il 4 luglio 1994 (documento XIV n. 1)*

**VOLUME I
TOMO III**

La presente relazione deliberata dalle Sezioni riunite della Corte dei conti ai sensi dell'art. 41 del r.d. 12 luglio 1934 n. 1214, si articola nei seguenti volumi e tomi:

VOLUME I - Tomo I: *Decisione; Premessa alla relazione (M. Carabba); Andamenti della finanza pubblica nel 1993 (M. Pala); Legislazione di spesa e mezzi di copertura (P. Neri); Il bilancio dello Stato: risultati del 1993 (M. Falcucci, G. Bellisario) - Esecuzione delle sentenze di condanna della Corte dei conti (G. Caianiello); Riordino delle partecipazioni pubbliche e stato delle privatizzazioni (F. Serino); Gestioni fuori bilancio (C. Astraldi); Attività normativa del Governo (G. D'Auria); Attività dei comitati interministeriali (G. Cogliandro); Organizzazione della pubblica amministrazione (M. Meloni, per la parte generale e, per la parte speciale, C. Astraldi, G. Bellisario, V. Rizzo, A.M. Carbone, E. Schlitzer); Personale (G. D'Auria); Attività contrattuale (P. De Francisci); L'unione europea (C. Geraci); Finanza locale (C. Astraldi).*

Appendice statistica al Tomo I

Tomo II: *La gestione del patrimonio (A. Buscema) - Le occupazioni senza titolo di beni immobili (A. Buscema); Gestione dei magazzini della difesa (G. Caianiello).*

Tomo III: *Relazione al Parlamento e ai Consigli regionali sulla gestione finanziaria delle regioni per l'esercizio 1993 (R. Arrigoni, correlatori A. Libano, P. Silvestri, P. Della Ventura, A. Lupi).*

VOLUME II - I capitoli relativi ai Ministeri vengono suddivisi, per finalità pratiche, in cinque tomi contraddistinti dalle aggregazioni che seguono; in ogni singolo tomo l'ordine dei ministeri fa riferimento all'elencazione adottata nella legge di approvazione del bilancio di previsione:

Tomo I: *Presidenza del Consiglio dei ministri e ministeri istituzionali:*

Presidenza del Consiglio dei ministri (M. Meloni); Ministero di grazia e giustizia (V. Rizzo); Ministero degli affari esteri (F. De Filippis); Ministero dell'interno (E. Schlitzer); Ministero della difesa (F. De Filippis).

Tomo II: *Ministeri finanziari:*

Ministero del tesoro (P. Neri); Ministero delle finanze (G. Bellisario); Ministero del bilancio e della programmazione economica (C. Chiappinelli).

Tomo III: *Politica sociale:*

Ministero della pubblica istruzione (G. Aurisicchio); Ministero del lavoro e della previdenza sociale (G. Guarino); Ministero della sanità (G. Guarino); Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica (F. Turina).

Tomo IV: *Settori produttivi:*

Azienda dei monopoli di Stato (M. Santoro); Ministero delle poste e delle telecomunicazioni (R. Arrigoni); Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni (F. De Filippis); Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali (M. Pala); Ministero dell'industria del commercio e dell'artigianato (A.M. Carbone); Ministero del commercio estero (M. Pala); Ministero del turismo e spettacolo (G. Aurisicchio).

Tomo V: *Assetto del territorio:*

Ministero dei lavori pubblici - Stato di attuazione delle leggi 18/5/89, n. 183 e 7/8/90, n. 253 (Riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo) (C. Astraldi); Azienda nazionale autonoma delle strade (C. Astraldi); Ministero dei trasporti (C. Astraldi); Ministero della marina mercantile (C. Astraldi) - Programma quadriennale di potenziamento delle capitanerie di porto (M. Santoro); Ministero per i beni culturali ed ambientali - Programma triennale per la valorizzazione dei beni culturali (M. Santoro); Ministero dell'ambiente - Programma triennale 1989-1991 per la tutela dell'ambiente (M. Santoro).

VOLUME III - Tomo I: *Analisi speciali*

La spesa sanitaria (C. Chiappinelli); Previdenza (G. Guarino); Le aree depresse (C. Chiappinelli); Le erogazioni alle imprese nel 1992 e nel 1993 a carico del bilancio statale (A.M. Carbone); Fondi di rotazione gestiti al di fuori dell'amministrazione dello Stato (A.M. Carbone); Programma straordinario di edilizia penitenziaria (P. De Franciscis); Istituti penitenziari di Asinara e Pianosa (F. Turina).

Tomo II: *Cooperazione allo sviluppo* (F. Balsamo).

VOLUME IV - *Relazione annuale sui profili finanziari della riforma della scuola elementare* (A. Buscema).

VOLUME V - *Decisioni e relazioni sui rendiconti generali delle Regioni ad autonomia speciale* (Trentino-Alto Adige - C. Chiappinelli; Friuli V.G. - F. Turina), *e delle Province autonome di Trento* (E. Schlitzer) *e Bolzano* (G. Guarino).

VOLUME VI - *Referti specifici presentati al Parlamento dal giugno 1993 al maggio 1994* - Documentazione di rilievo.

L'analisi gestoria è accompagnata da prospetti e tabelle elaborati dal sistema informativo integrato Corte dei conti - R.G.S., nonché dal C.E.D. del Servizio Relazioni al Parlamento.

L'attività di documentazione e di «editing» è stata coordinata dalla dott.ssa Luigia Privitera Recanatesi.

INDICE DEL VOLUME I TOMO III

CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

1. Premessa.	<i>Pag.</i>	7
2. Il quadro dei principi.	»	8
3. Sintesi della relazione.	»	10

PRIMA PARTE

1. Gli obiettivi di finanza pubblica per il 1993	<i>Pag.</i>	12
1.1. La manovra di bilancio	»	12
1.2. Gli obiettivi per la finanza regionale	»	12
1.3. Le misure restrittive per il contenimento della spesa.	»	13
1.3.1. Sovrastima delle entrate e slittamenti di cassa	»	14
1.3.2. Riduzione delle risorse per investimenti e interventi	»	15
1.3.3. Stanziamenti per la sanità e relativo fabbisogno	»	15
2. Il comparto regionale nel raccordo fra bilancio dello Stato e gestione di tesoreria	»	16
2.1. Limiti del controllo sui flussi di cassa.	»	16
2.2. Il sistema di finanziamento regolato sulla capacità di spesa	»	17
3. I risultati della gestione finanziaria delle regioni: scopo e metodo di indagine	»	18
3.1. Evoluzione e gestione delle risorse di cassa del comparto regionale. Effetti sugli equilibri e sugli obiettivi di finanza pubblica.	»	19
4. L'analisi dei bilanci regionali attraverso i risultati di consuntivo. Regole e principi di copertura a garanzia dell'equilibrio finanziario	»	21
4.1. Avanzo/disavanzo di amministrazione e grado di copertura degli andamenti di spesa nel quadriennio 1990-1993.	»	22
5. Le situazioni di grave squilibrio delle regioni Puglia e Lazio	»	28
5.1. Evoluzione del disavanzo della regione Puglia	»	28
5.2. La situazione finanziaria della regione Lazio nel quadriennio 1990-1993	»	30
5.2.1. Segue: strumenti organizzativi per la programmazione delle risorse e per la disciplina delle attività.	»	30
5.2.2. Segue: la situazione di amministrazione della regione Lazio e il grado di copertura degli andamenti di spesa nel quadriennio 1990-1993	»	31
5.2.3. Segue: la rigidità del bilancio regionale in rapporto all'evoluzione delle entrate proprie	»	32
5.2.4. Segue: evoluzione dell'indebitamento regionale.	»	35
5.2.5. Segue: il disavanzo nella gestione del servizio sanitario della regione Lazio.	»	35
6. Le difficoltà del mezzogiorno nei risultati della regione Calabria	»	36
6.1. Segue: la situazione di amministrazione della regione Calabria.	»	36
6.2. Segue: i principali dati dell'economia regionale in Calabria	»	38
7. Evoluzione delle entrate proprie regionali in relazione ai margini di autonomia impositiva: fondo comune, entrate tributarie, indebitamento	»	39
8. I risultati delle gestioni regionali nel quadro dello sviluppo economico delle diverse realtà territoriali	»	46

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

SECONDA PARTE

1. L'andamento delle gestioni per settori di spesa.	<i>Pag.</i>	56
1.1. Evoluzione della situazione di squilibrio nella sanità: il fabbisogno del settore	»	56
1.1.2. Ripartizione del fondo sanitario di parte corrente e situazioni di disavanzo in relazione agli esercizi 1993 e precedenti, con riguardo alle singole regioni	»	59
1.1.3. Ripiano dei disavanzi e attuale esposizione dei bilanci regionali	»	63
1.2. Finanziamento e attuazione degli interventi nei settori dell'agricoltura e dell'ambiente. Scopo dell'indagine.	»	78
1.2.1. Revoca dei finanziamenti e procedure di riallocazione.	»	80
1.2.2. Il piano triennale per la tutela dell'ambiente 1989-1991.	»	83
1.2.3. Il piano agricolo nazionale (l. 752/86 e 201/91)	»	87
1.3. Conclusioni sulla seconda parte	»	93

TERZA PARTE

1. I referti ai Consigli regionali: esigenze istruttorie e questioni da risolvere per l'esercizio «a regime» dell'attività referente. Riserva di specifiche relazioni in corso di esercizio	<i>Pag.</i>	97
---	-------------	----

CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

1. Premessa

Con la presente relazione la Corte espone al Parlamento e ai Consigli regionali valutazioni e avvisi sui principali aspetti relativi al comparto della finanza regionale con riguardo all'influenza che esso esercita nella formazione del fabbisogno pubblico e nella tenuta degli obiettivi fissati in sede di programmazione economico-finanziaria. In relazione a tale complessivo quadro di analisi si collocano altresì le considerazioni sugli andamenti e i risultati conseguiti con l'attuazione e gestione del bilancio da parte delle amministrazioni regionali in rapporto agli obiettivi fissati nei rispettivi programmi annuali e pluriennali.

È un impegno che la Corte si assume per corrispondere al ruolo e alle attribuzioni che per costituzione sono ad essa intestate (art. 100 cost.) a garanzia e presidio di neutralità e tecnicità nell'ambito e con riguardo a quella funzione di coordinamento della finanza pubblica (art. 119 cost.) che, se spetta al Parlamento, nondimeno coinvolge l'attiva partecipazione dialettica e propositiva delle regioni alle quali, proprio per ciò, occorre istituzionalmente assicurare altrettanta informazione valutativa e conoscitiva.

L'adempimento a tale compito istituzionale non pregiudica ovviamente l'ulteriore riflessione su quegli aspetti organizzativi interni meglio confacenti all'esplicazione di tale attività (1). Ma nell'immediato, sono altri gli aspetti che rilevano.

Autonomia politica e autonomia finanziaria si presuppongono: senza questa manca anche l'altra. Tuttavia è anche vero che la finanza pubblica, nei suoi equilibri, nei suoi andamenti, nei risultati globali, coinvolge ogni livello di governo partecipe di quell'«unico complesso» (Corte cost. sent. 92/1981) che è sede di riscontro per la valutazione del grado di realizzazione di programmi e vincoli posti con il DPEF, definiti con le risoluzioni approvate dalle Camere e attuati con la manovra annuale.

Lo schema relazionale fondato sul collegamento della finanza centrale ai «comparti esterni» globalmente considerati ha mostrato il suo limite sin da quando il bilancio dello Stato ha smesso di fungere da baricentro per la formazione, conservazione, valutazione degli equilibri di finanza pubblica.

Relativamente al comparto regionale, l'esigenza più urgente è quella di restituire visibilità e trasparenza ad ogni singola gestione, separatamente considerata e osservata.

Va pure notato che ciascuna regione è sede di specifica e autonoma determinazione di quegli effetti economici che conseguono alla razionale e proficua utilizzazione delle risorse pubbliche destinate, a loro volta, ad influenzare andamenti ed esiti di natura finanziaria. Proprio per ciò, l'attuale sistema del consolidamento dei conti pubblici è debole nella misura in cui, se da un lato non offre visibilità ai meccanismi di costruzione dei singoli equilibri, per altro verso non include il costo economico delle scelte pubbliche, né li rapporta ai risultati in termini di sviluppo.

La promozione di maggior ruolo istituzionale per le regioni postula un più ampio coinvolgimento nell'assunzione di una responsabilità specularmente disposta in senso cooperativo, in coerenza con il modo di essere dei fenomeni economico-finanziari i quali, seppure gestiti autonomamente e separatamente, non smettono per questo di essere interdipendenti e reciprocamente connessi.

Sotto altro aspetto, la recente riforma ordinamentale di questa Corte, attuata con le leggi n. 19 e 20 del gennaio scorso, nel confermare una linea di cambiamento avviata da oltre un decennio, ha sancito e codificato il definitivo distacco da un modo di concepire ruolo e funzioni appartenente ad un passato antico e non più coerente con gli stessi pareri più volte espressi dalla Corte sui disegni di legge di riforma dell'istituto.

1) Del resto puntuale e adeguata riflessione organizzativa è opportuno rinviarla alla definizione della questione di legittimità sollevata da alcune regioni a riguardo delle norme contenute nella legge n. 20 del 1994.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Si rafforza e prevale la specificità di un ruolo istituzionale che è a garanzia e rispetto degli equilibri di finanza pubblica e di sana gestione.

Attribuzioni di controllo e attribuzioni di giurisdizione assumono così la dimensione e il significato più propriamente corrispondente alla ricollocazione istituzionale di una attività che è funzionalmente chiamata ad offrire ausilio, indipendente e neutrale, alle rappresentanze politiche cui spettano decisioni e scelte di finanza pubblica.

In questa stessa linea, lo stesso controllo di legittimità sugli atti delle regioni, demandato per costituzione ad un organo decentrato dello Stato, ritrova una coerente dimensione, limitato agli atti fondamentali (art. 2, 1° comma, lett. h, legge n. 421 del 1992) che più direttamente impegnano l'evoluzione degli equilibri gestionali scontando sin dall'origine impatto e influenza diffusiva sulla finanza regionale e pubblica (2).

2. Il quadro dei principi

L'attività di spesa delle amministrazioni regionali, nell'ambito dell'autonomo potere loro riservato nell'utilizzazione e gestione delle risorse proprie e trasferite, trova tutt'ora fondamento e disciplina nel quadro normativo delineato dalla legge 281 del 1970 e dal d.p.r. 616 del 1977, precisato e definito sul piano contabile dalla legge 335 del 1976 nonché dalle leggi regionali che ne hanno svolto i principi e, seppure indirettamente — tramite la riconduzione alle esigenze di coordinamento — dalla legge 468 del 1978 come riformata dalla 362 del 1988.

Resta poi il fatto che attività di spesa e gestione delle risorse sono chiamate a svolgersi nella coerenza di regole di rango costituzionale (artt. 81, 97, 119) e in consonanza del vincolo di osservanza dei principi fondamentali di cui all'art. 117 cost.. Nel cui riferimento va pure notato come il processo di riforma strutturale di importanti settori dell'amministrazione pubblica, ai quali sul finire della passata legislatura è stata data ampia attuazione, rechi con sé un'esigenza di rilettura di principi e valori che seppure inclusi nel messaggio costituzionale hanno tardato ad emergere a fronte di una realtà rimasta a lungo immobile.

Così, l'esigenza di tutela e rispetto degli equilibri di finanza pubblica (art. 81 cost.) assume ora più autentico spessore coniugandosi con una dimensione di «buon andamento» (art. 97 cost.) che al mantenimento degli equilibri è chiamata a contribuire tramite una attesa di funzionalità (economicità-efficienza-efficacia) delle gestioni pubbliche che specularmente si collega alla responsabilità dei risultati.

Con la delega al Governo, recata dalla legge 421 del 1992, parte l'idea di una ristrutturazione la quale, tramite l'enunciazione di principi fondamentali e di riforma economico-sociale, innesca un processo legislativo intrinsecamente dotato di capacità diffusive su tutta l'area delle pubbliche amministrazioni, ivi comprese le regioni ad autonomia ordinaria e speciale.

Il disegno riorganizzativo rovescia la logica di un amministrare che pone ora al centro del sistema le gestioni e i relativi risultati.

La complessità della riforma ruota attorno a questo nuovo principio, a favore del quale si dispongono funzionalmente quei passaggi che ne costituiscono presupposto e condizione. *Perciò*: individuazione di aree di responsabilità e di costo, con una netta separazione rispetto ai poteri di direzione politica; *ma pure*: autonoma gestione di risorse finanziarie, umane e strumentali da parte dei dirigenti manager; *inoltre*: più «forza» e «capacità tecnica» per la direzione mediante l'istituzione di organi di controllo interno, la

2) Alla delega contenuta nella legge 421 del 1992 è stata data attuazione con d.p.r. 13 febbraio 1993 n. 40 recante le norme sulla «revisione dei controlli dello Stato sugli atti amministrativi delle regioni», modificato e integrato con d.p.r. 10 novembre 1993 n. 479. Entrambi, sono stati impugnati dalla regione Lombardia con ricorso per questione di legittimità, mentre nei confronti della direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 11 ottobre 1993 è stato promosso conflitto di attribuzione (i ricorsi sono pubblicati in GU 19.1.1994, 1° s.sp.n. 4).

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

cui indipendenza e professionalità è altresì garanzia di efficace circolazione delle informazioni; *infine*: verifica dei risultati tramite procedure di rilevazione e analisi ispirate ad una maggiore trasparenza e leggibilità della strumentazione contabile.

Intorno a questo nucleo centrale si svolgono le specifiche strategie che, seppure ispirate ad una medesima filosofia che punta decisamente sulla funzionalità, diversamente la ricostruisce con riguardo all'area dei *servizi* e degli *interventi* pubblici.

La leva è l'incentivazione che, nel primo caso, si serve di coperture tarate sui livelli minimi di costo e che coinvolge, per il di più, la responsabilità dei governi locali; nel secondo caso, è la capacità di spesa, cui fa riscontro la previsione di sospensione o revoca di finanziamenti.

Riforma del sistema sanitario, regole nuove per il pubblico impiego, disciplina delle aree depresse, rifinanziamento di leggi di settore con la riallocazione delle relative risorse finanziarie, la stessa previsione di rinegoziazione dei contratti pubblici, sono altrettante applicazioni di un'impostazione che intende assicurare la funzionalità coinvolgendo l'interesse anche dei livelli di governo decentrati.

Il nodo da sciogliere resta quello finanziario, a fronte del quale appare debole e non priva di incognite la soluzione dell'ampliamento del margine di entrata che passa attraverso la deroga — seppure funzionalmente circoscritta — ai limiti di indebitamento (art. 20, legge n. 68 del 1993). Il pericolo è che, nella transizione dal vecchio al nuovo sistema, i varchi aperti alle ulteriori possibilità di indebitamento non trovino adeguata compensazione in altrettanto validi meccanismi che valgano, sul piano istituzionale, ad assicurare il coinvolgimento regionale negli obiettivi di equilibrio finanziario e, perciò, un interesse «forte» in direzione della funzionalità sia delle gestioni, sia degli interventi che vi fanno capo.

Il fatto è che un ruolo decisivo dovrebbe svolgerlo un sistema fiscale più orientato nel senso dell'autonomia impositiva, attraverso cui rifondare un più diretto rapporto di reciproche attese fra amministrazioni e contribuenti. In realtà, a partire dal 1993, le entrate proprie regionali si sono arricchite di due importanti fonti di gettito. C'è da dire però che, mentre i contributi sanitari sono finalizzati e vincolati alla copertura dei livelli minimi assistenziali, d'altro canto la tassa automobilistica, riducendo di altrettanto il fondo comune, non è valsa ad ampliare il margine di autonomia misurabile in termini di peso complessivo sulle gestioni.

A fronte del descritto scenario e dei segnali che vi si scorgono di ulteriore evoluzione, due aspetti vanno evidenziati; entrambi valgono a spiegare sia l'esigenza di un più efficace coordinamento (art. 119 cost.), come pure la necessità di una attività di controllo (art. 100 cost.) che per modi e forme sia indirizzata a facilitarne e renderne effettivo l'esercizio.

Il primo aspetto è questo: la finanza regionale, come si è visto, conserva tutt'ora un carattere fondamentalmente derivato, cui corrisponde un'autonomia soprattutto giocata sul versante della spesa e non controbilanciata da analoga responsabilizzazione dal lato dell'entrata. La stessa autonomia di spesa è poi fortemente condizionata dalla prevalenza di trasferimenti a destinazione vincolata. Politiche congiunturali restrittive riducono il margine di manovrabilità dei bilanci regionali; allorché tale situazione venga a coniugarsi con andamenti di spesa non in linea con il mantenimento dell'equilibrio, la necessità di manovre compensative, in assenza di efficaci recuperi di funzionalità che consentano il taglio delle spese correnti, non trova altri meccanismi che questi: o un provvisorio aggiustamento per cassa mediante una maggiore attività di prelievo dai conti accesi presso la tesoreria o la ricomposizione del pareggio con ricorso all'indebitamento.

Entrambi gli aggiustamenti si riflettono sull'evoluzione degli equilibri generali e sulla stessa tenuta degli obiettivi di finanza pubblica. Nel primo caso, si accentua la pressione sui flussi e sul fabbisogno; nel secondo caso, il peso del debito, per quanto riduce la manovrabilità di bilanci già in difficoltà, reca con sé il rischio di una insostenibilità destinata, prima o poi, a rifluire — tramite inevitabili operazioni di ripiano — a carico degli equilibri generali.

Si rafforza perciò l'esigenza di un coordinamento della finanza pubblica fondato sulla conoscenza e su una maggiore visibilità di andamenti e risultati delle singole gestioni. Il superamento della logica di comparto tanto più si impone nella prospettiva di un maggiore ambito di autonomia impositiva, per quanto necessariamente vi consegue in termini di differenziazione fra le gestioni e per i diversi modi di costruzione delle proprie politiche di equilibrio.

Il secondo profilo trae spunto da questa considerazione: malgrado i principi recati dalla legge 335 del 1976 e quelli successivamente introdotti nel 1978 con la 468, poi modificata con la 362, il conflitto tra esigenze di controllo dei flussi finanziari ed esigenze di programmazione in senso economico della spesa pubblica non è stato adeguatamente risolto. I bilanci pluriennali programmatici, sia a livello statale che regionale, si sono conformati nella prevalente direzione del controllo dei flussi e delle relative coperture finanziarie. Non di meno, permane l'intreccio e la reciproca influenza fra i bilanci pubblici e le situazioni economiche espresse dalle realtà territoriali.

Alle regioni, cui istituzionalmente è affidato il compito di fungere da snodo per il superamento degli squilibri territoriali dello sviluppo economico del paese, è venuto in realtà a mancare uno strumento essenziale sulla cui base calibrare le politiche di spesa.

Proprio per ciò, nell'ambito di un efficace coordinamento della finanza pubblica, va restituita adeguata considerazione agli effetti economici conseguiti con la gestione delle risorse. Del resto, l'utilizzazione di indicatori economici, se consente stime più realistiche degli andamenti finanziari, per altro verso è coerente con metodi di gestione ispirati alla funzionalità e tarati sulla logica dei risultati.

3. Sintesi della relazione

Il descritto mutamento di prospettiva entro il quale si collocano le questioni finanziarie e gestionali delle amministrazioni regionali, offre altresì le coordinate di riferimento per l'attività di referto cui questa Corte deve corrispondere per ruolo istituzionale (artt. 100 e 119 cost.) e ora in adempimento alla specifica sollecitazione contenuta nella legge 14 gennaio 1994 n. 20 (art. 3, commi 4, 5, 6).

Nel far questo, ambiti e limiti sono nel recepimento di un messaggio attraverso il quale, sin dal 1988, la Corte costituzionale ha espresso a riguardo il proprio orientamento; laddove, con riferimento agli enti dotati di autonomia, ha avuto modo di affermare che «le funzioni riconosciute alla Corte dei conti (art. 100, comma 2, cost.) rispondono, anche, ad un *principio costituzionale positivo* che, imponendo al Parlamento nazionale di coordinare la finanza statale con quella regionale e locale, suppone logicamente che il legislatore sia messo in grado di conoscere, attraverso un organo imparziale e competente, qual'è la Corte dei conti, l'effettiva situazione e le eventuali disfunzioni della gestione finanziaria» facente capo ai predetti enti (Corte cost., sent. 13 ottobre 1988 n. 961).

Vi è da dire piuttosto che, tramite la legge n. 20, si amplia l'affaccio relazionale della Corte nel nuovo rapporto di referenza con i Consigli regionali, in sintonia con il ruolo istituzionale delle regioni che postula altrettanta informazione valutativa e di avviso. Le disposizioni contenute all'art. 3, commi 4, 5, 6, della legge 20 del 1994, si ricompongono nel significato proprio di una attività di controllo che trae motivo e dimensione nella congruenza funzionale espressa dalla coniugazione degli artt. 100 e 119 e di questi con gli artt. 97 e 81 cost.

Ciò posto e in sintonia con quanto detto, è il contenuto della presente relazione la cui ripartizione si articola nelle seguenti parti.

Nella *prima parte* è offerta una sintesi degli obiettivi di finanza pubblica per il '93 con particolare riguardo alle correzioni introdotte alla dinamica di spesa del comparto regionale anche nel confronto con gli altri comparti del settore statale.

A fronte degli indicati obiettivi, sono poi analizzati i risultati e sugli effetti sugli andamenti e sugli equilibri generali di finanza pubblica conseguenti dalla gestione finanziaria delle regioni osservata sia nella globalità di comparto, sia in rapporto alle singole gestioni; queste ultime, poi, poste a raffronto con i principali indicatori economici delle singole realtà territoriali.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La *seconda parte* della relazione espone un quadro generale delle questioni emerse a seguito dell'esame dei principali dati della gestione finanziaria in relazione allo stato di attuazione degli interventi nei settori della sanità, dell'agricoltura e dell'ambiente, aggregati e ricostruiti distintamente per ciascuna amministrazione regionale.

L'elaborazione di una *terza parte* viene riservata ad un momento successivo e sarà licenziata in corso d'esercizio, non appena terminate le istruttorie per l'acquisizione dei dati necessari sui quali riferire direttamente e singolarmente ai consigli regionali mediante specifiche relazioni articolate sulla base del seguente schema:

una premessa di ordine generale, intesa a cogliere i caratteri strutturali dell'economia di ciascuna regione in rapporto ai dati medi nazionali e nel raffronto con altre regioni e aree geografiche; una speciale analisi dedicata alla ricostruzione della situazione di avanzo/disavanzo di amministrazione per individuare gli effettivi margini di copertura in rapporto all'evoluzione e agli andamenti di entrate e spese;

ulteriori considerazioni in ordine all'andamento delle gestioni per settori di spesa e, fra questi, su sanità, ambiente e agricoltura;

infine, una analisi sul problema del progressivo irrigidimento dei bilanci regionali in conseguenza delle politiche di contenimento adottate in sede centrale e in rapporto agli strumenti utilizzati per ridurne l'impatto; gli aspetti di rilievo ai quali riservare attenzione saranno: l'efficacia dello sforzo fiscale, l'efficienza nella gestione del personale e infine il maggiore o minor peso rappresentato dagli oneri finanziari per la copertura dei disavanzi.

PRIMA PARTE

1. Gli obiettivi di finanza pubblica per il 1993

Un richiamo agli obiettivi di finanza pubblica fissati con il DPEF 1993-95 e attuati con la legge di approvazione del bilancio, con la legge finanziaria, con i provvedimenti collegati e i provvedimenti correttivi in corso d'anno, è necessario per offrire il quadro di riferimento cui rapportare i risultati registrati dal comparto regionale.

1.1. *La manovra di bilancio*

La manovra di finanza pubblica per il '93 si è data carico dell'esigenza di correzione dell'ampio margine di divaricazione fra andamenti tendenziali e obiettivi di riequilibrio; proprio per ciò, è forse la più drammatica dell'ultimo decennio, per quanto ha dovuto scontare gli effetti conseguenti alle insufficienti coperture delle precedenti decisioni di bilancio rese fragili e insostenibili dalla prassi di affidare a misure di carattere straordinario e all'indebitamento l'espansione senza limiti della spesa pubblica.

Le relazioni che questa Corte ha trasmesso al Parlamento in occasione della parificazione del rendiconto generale dello Stato per gli esercizi 1991 e 1992 confermano la suindicata considerazione, laddove allarme, preoccupazione e censura sono stati espressi a fronte della difforme lievitazione nella parte attiva e passiva del bilancio, a colmare la quale non sono sembrati corretti, in termini di effettività di copertura, né il ricorso ad interventi di carattere straordinario, né tanto meno gli accorgimenti contabili mediante i quali il deficit delle risorse è stato sovvenuto con operazioni di indebitamento.

Di tali preoccupazioni si è tenuto conto nell'impostare la manovra per il '93, con la quale sin dall'autunno '92 sono stati preordinati gli effetti da includere nella correzione degli equilibri tendenziali per farne coincidere gli andamenti con l'obiettivo, del resto rafforzato con i provvedimenti di fine anno e con la cosiddetta «manovrina» di maggio, di offrire un consistente contributo al contenimento della spesa pubblica (d.l. 19.9.1992 n. 384, convertito nella legge 14.11.1992 n. 438; legge 23.12.1992 n. 498; legge 23.10.1992 n. 421 e d. l.vi nn. 502, 503, 504/92, n. 29/93, d.l. n. 155 del 20.5.'93, conv. in legge 19.7.'93 n. 243). Gli interventi posti in atto, commisurati a circa 93.000 miliardi, hanno dato avvio ad un complesso disegno di riforma nei settori «critici» della spesa (previdenza, sanità, pubblico impiego, finanza territoriale).

Muta, a partire dalla manovra '93, la logica delle correzioni congiunturali, sostituita da una strategia che punta sugli effetti attesi dai consistenti interventi di riforma strutturale: privatizzazione del pubblico impiego, riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, riforma della sanità e definizione dei livelli assistenziali, riforma previdenziale con attenuazione degli adeguamenti pensionistici alla dinamica dei prezzi.

1.2. *Gli obiettivi per la finanza regionale*

Sul fronte della finanza regionale e locale, l'obiettivo è quello di un maggiore spazio da riservare all'autonomia fiscale; è da dire peraltro che tale obiettivo, mentre si è immediatamente tradotto in una riduzione dei trasferimenti, per altro verso non ha offerto altrettanta garanzia agli enti decentrati in termini di risorse ritraibili dal più ampio margine di entrate proprie loro assegnate (3).

3) Va osservato a tale proposito che l'art. 7, primo comma, del d.l. 20 maggio n. 155 (convertito nella legge 19 luglio 1993 n. 243) ha eliminato, a valere per il 1993, l'accantonamento precostituito in sede di legge finanziaria per la corresponsione alle regioni di somme in sostituzione di tributi soppressi (Ilor e imposta di soggiorno). Tale misura correttiva è stata poi assorbita «a regime», quale base di riferimento per la costruzione del b.l.v. '94 (si vedano a riguardo le osservazioni riportate nella relazione di questa Corte sul b.l.v. 1994 ove si sottolinea la non corretta inclusione di tale detrazione nel bilancio a legislazione vigente).

Sotto altro aspetto, occorre poi considerare come la detrazione di 3.550 miliardi dal fondo comune ex art. 8 della legge 281/70 abbia scontato una previsione di riscossioni per tassa automobilistica, risultata invece inferiore (3.275 mld) e a fronte del cui minore importo non risulta tutt'ora definito il sistema di conguaglio.

A tale proposito, seppure va confermato il giudizio sostanzialmente positivo espresso da questa Corte (4) in ordine all'inversione di tendenza rispetto al precedente sistema delle correzioni meramente congiunturali, ciò non toglie che, in termini di misure contenitive, il comparto regionale abbia sensibilmente risentito l'effetto di un consistente ridimensionamento di risorse sia sul versante del finanziamento delle spese correnti, sia in termini di trasferimenti destinati agli investimenti.

Ora, seppure è vero che misure di contenimento della spesa pubblica debbano coinvolgere anche il versante regionale in applicazione del più generale principio di coordinamento della finanza pubblica posto dall'art. 119 cost., è altrettanto vero che, nel definirne limiti e confini, non possa prescindersi dalla rigorosa applicazione di quei meccanismi di copertura che sono fissati dall'art. 27 della legge 468 del '78; ma, allora, «credibilità e ragionevolezza» dei mezzi di copertura (v. Corte cost. 394/1991), mentre non possono non rispecchiare la coerenza interna delle gestioni e dei documenti contabili entro le quali e rispetto ai quali sono destinati ad operare, per altro verso, neppure possono prescindere dalla garanzia di una equilibrata ripartizione degli oneri fra i comparti.

In assenza di tali parametri obiettivi, l'eventuale insostenibilità delle misure restrittive porta con sé l'inevitabile effetto di retroagire a carico degli equilibri del settore pubblico.

Il rischio più immediato – di cui sono prova i risultati dello scorso anno avvisati nella relazione sul rendiconto generale 1992 (5) – è quello di un accentuato prelievo sulle disponibilità liquide di tesoreria e corrispondente dilatazione del fabbisogno complessivo.

Non priva di incognite è poi l'alternativa del ricorso al finanziamento in debito, fin tanto che un efficace sistema di controllo non garantisca il rispetto dei limiti di equilibrio e di sostenibilità degli oneri conseguenti alla copertura in debito dei disavanzi. Il pericolo, in questo caso, è nel progressivo irrigidimento dei bilanci che, superati i margini di autonoma manovrabilità, può rendere inevitabile il trasferimento dell'onere di risanamento a carico del bilancio dello Stato o comunque del settore statale.

Va osservato a riguardo che i risultati dell'anno '93 già offrono segnali significativi (vedi P. I, par. 3.1.), con un indebitamento dell'aggregato regionale verso il settore bancario (mutui concessi nell'anno '93) di 17.200 miliardi, dei quali 15.900 corrispondono ad operazioni connesse con il ripiano di disavanzi pregressi delle gestioni sanitarie (v. Rel. trim. di cassa al 31.12.93). La preoccupazione va posta in relazione alla consistente emersione nell'anno '93 del debito pregresso, evidentemente sottovalutato nei precedenti anni (v. P. II, par. 1.1.e seg.); l'avviso è sui limiti di sostenibilità per i bilanci regionali di oneri per disavanzi che evolvono sulla base di trends distanti dalle previsioni.

1.3. *Le misure restrittive per il contenimento della spesa*

Ciò posto e prima ancora di passare all'esame dei risultati di comparto, è bene evidenziare le misure restrittive attraverso le quali si è inteso calibrare la dinamica di spesa delle gestioni regionali: i) un finanziamento di spesa corrente mantenuto allo stesso livello del 1992 con una diminuzione, in termini reali, delle risorse da destinare alle funzioni normali delle regioni, poi ulteriormente ridotte in corso d'anno (d.l. n. 155/1993) e decurtato ancora a fine anno per la minore riscossione rispetto al previsto della tassa automobilistica; ii) una riduzione delle risorse provenienti da trasferimenti settoriali dello Stato e in particolare di quelle destinate ad interventi in conto capitale; iii) un primo avvio – ma non senza difficoltà – alla definizione della questione dei disavanzi pregressi di sanità e trasporti e contestuale previsione della regionalizzazione dei due fondi di comparto (fondo sanitario e fondo trasporti) nel quadro di una maggiore corresponsabilità per gli oneri eccedenti.

4) Si veda: relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1992 (giugno 1993), Vol. I, pag. 35.

5) Corte dei conti, relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1992, Vol. I, pag. 427, comunicata alle Presidenze delle Camere il 26 giugno 1993 (doc. XIV, n. 2).

1.3.1 Sovrastima delle entrate e slittamenti di cassa

Quanto al primo punto, va considerato che la tassa automobilistica, totalmente attribuita alle regioni a partire dal 1993, doveva rappresentare un primo passo alla volta di una maggiore autonomia fiscale nel quadro di un sistema la cui tenuta, quanto a modi e risultati di gestione, potesse trovare stimolo e incentivo in una più autentica assunzione di responsabilità dei livelli decentrati di governo.

Il fatto è che non solo la riscossione della tassa è rimasta affidata alla responsabilità statale (tramite il concessionario ACI), ma la stessa entità del gettito è resa altresì neutrale per i bilanci regionali, a favore dei quali gioca diversamente la ripartizione del fondo di cui all'art. 8 della legge n. 281/70, percentualmente misurato al fine di mantenere a tutte le regioni parità di condizioni indipendentemente dall'andamento delle riscossioni in ambito territoriale.

Ora, se l'esigenza di perequazione può ritenersi giustificata all'atto della prima applicazione del nuovo tributo, va pure detto che una più ampia promozione di autonomia è per gran parte legata ad una sistema di meccanismi fiscali che, rifondando l'interesse regionale ai risultati di gestione, sia in grado di sollecitare efficienza ed efficacia nell'amministrare.

Intanto, per restare al tema delle risorse assegnate al comparto regionale per l'anno '93, c'è da rilevare come la prevista riduzione del fondo comune (art. 8, legge n. 281/1970) abbia scontato una riscossione a titolo di tassa automobilistica rivelatasi poi inferiore all'importo preventivato (3.275 miliardi < 3.550 miliardi).

Due sono le considerazioni da fare a riguardo.

La prima, coinvolge un sistema previsionale che riproduce il metodo della sovrastima delle entrate, anche se lo spostamento degli effetti sul versante regionale vale a procrastinare di un anno i definitivi esiti sulle cifre ufficiali di fabbisogno. La minore entrata per tassa automobilistica costituisce il sintomo di un fenomeno più generale, del resto riscontratosi e in maggior misura anche per i contributi sanitari. Ciò che preme notare è che la differenza fra stime e risultati occorre sia colmata mediante una copertura da ridefinire in termini di ricostituzione di equilibrio, nè lo scompensamento potrebbe far carico sui bilanci regionali senza intaccare ugualmente le garanzie di equilibrio e copertura (art. 81 cost. e art. 27 legge 468).

La seconda considerazione riguarda l'accentuarsi di meccanismi che si risolvono nel progressivo accentuarsi della divaricazione fra impegni e pagamenti di competenza, da un lato e risultati di cassa, dall'altro. Due gli effetti che ne conseguono; il primo riguarda la necessità di tener conto, allorchè si voglia valutare l'ammontare delle risorse assegnate al comparto regionale, della diversa evoluzione dei trasferimenti di cassa e di competenza, ricostruendone i legami (senza trascurare che i prelievi sulle disponibilità di tesoreria costituiscono risorse già trasferite per competenza). Invero - ed è il secondo aspetto - il ritardo fisiologico con il quale vengono definiti i conguagli su spettanze regionali offusca la trasparenza dell'annualità dei bilanci, rende difficoltoso riconsiderare a ritroso l'alterazione degli equilibri, soprattutto sposta a carico della finanza regionale l'inevitabile ricorso ad anticipazioni dei cui oneri altrettanto si allevia la gestione di cassa della tesoreria centrale. Il sistema degli slittamenti di cassa, include un costo economico che non trova visibilità nei conti pubblici ma che non manca di influenzare i risultati delle gestioni.

Una conferma di quanto detto la si trova in quanto riscontrato da questa Corte per l'esercizio 1992 e avvisato con la relazione sul rendiconto generale del giugno 1992 laddove, nel confronto fra impegni e pagamenti, è stata rilevata una flessione percentuale del fondo comune rispettivamente pari allo 0,7% in meno, per gli impegni e al 3,6% in meno, per i pagamenti, con una divaricazione di quasi 3 punti percentuali (6).

6) Il riferimento è alla relazione sul rendiconto generale dello Stato, giugno 1993, Vol. I, pag 173.

1.3.2. *Riduzione delle risorse per investimenti e interventi*

Analoghe considerazioni valgono a proposito dei finanziamenti dei programmi regionali di sviluppo che non solo registrano nel '93 il quinto taglio consecutivo, ma che già nel '92 hanno visto divaricare di quasi 10 punti percentuali la riduzione dei trasferimenti, rispettivamente, per impegni di competenza (-37,8%) e per pagamenti (-47,4%) (7).

Il meccanismo degli slittamenti di quote rilevanti di stanziamento agli esercizi successivi a quelli originari di competenza è valso a determinare un consistente ridimensionamento delle risorse destinate al sostegno della spesa per i programmi di sviluppo.

Per quanto riguarda in special modo l'agricoltura, la riduzione operata per il '93 è di circa 2.650 mld, di cui 1.080 mld, già slittati dal '92 al '93, sono ulteriormente trasferiti al 1994 e 1.570 mld, già previsti per il 1993, unitamente ad altri 1.100 mld previsti per il 1994, sono iscritti nelle previsioni del 1995. Se questo è il quadro di riferimento all'inizio del 1993, le coordinate non sono più le stesse con la manovra del '94 che ridefinisce nuovamente la ripartizione delle risorse fra gli esercizi a venire.

La politica restrittiva già iniziata nei passati esercizi, ha inciso sulle autorizzazioni di competenza, determinando una consistente flessione delle spese per investimenti del comparto regionale, il quale nel generale dimensionamento che ha interessato le pubbliche amministrazioni e quelle locali in particolare, subisce il contenimento più elevato (8).

1.3.3. *Stanziamenti per la sanità e relativo fabbisogno*

Grave la situazione dei disavanzi della sanità (9); la Conferenza dei Presidenti nel documento approvato il 30 marzo 1994 indica un fabbisogno corrente - al netto delle rate di ammortamento dei mutui per la copertura dei disavanzi pregressi - di 90.250 miliardi, a fronte dello stanziamento per il Fsn di parte corrente disposto con la finanziaria, Tab. C, per 82.890, con una differenza di oltre 6.000 miliardi. Del resto, analoga divergenza fra stanziamento e fabbisogno ricorre anche per gli anni precedenti; nel 1992, a fronte dello stanziamento autorizzato in finanziaria per 82.870 miliardi, il fabbisogno effettivo (91.632 mld.) denunciava un disavanzo di quasi 9.000 miliardi (8.762), rivelatosi superiore per oltre 2.600 miliardi a quello riconosciuto dal Tesoro (6.130 mld.) (10).

In ordine alla suindicata divergenza fra stime e fabbisogni, un punto va sottolineato. L'esigenza di ridimensionare la spesa per la sanità è un obiettivo da perseguire nel quadro di una politica di contenimento che non può non coinvolgere anche tale settore. Tuttavia, nel farlo, occorre prendere a base risultati certi, evitando di scontare gli effetti attesi dalla riforma del sistema con riferimento e sulla base di dati non corrispondenti alla situazione reale.

A questo riguardo, va anche considerato come i rendiconti *usl* di diverse regioni espongano, alla chiusura, disavanzi inferiori a quelli effettivi allo scopo di evitare sfondamenti nei relativi capitoli di bilancio successivamente rideterminati a seguito delle relative autorizzazioni. Questo meccanismo conduce all'inevitabile formazione di un disavanzo sommerso di cui sfugge annualmente l'esatta quantificazione.

A fronte di tale situazione e fino a quando non siano introdotte «a regime» contabilità analitiche per centri di costo, la determinazione dei parametri capitari come limite di finanziamento a carico del bilancio statale - a parte la gradualità imposta dalla Corte costituzionale (v. sentenza n. 355 del 1993) - rischia di aggravare i bilanci regionali indipendentemente dall'effettiva sostenibilità del relativo onere (v. P. II, par. 1.1.3.).

7) Il riferimento è ai risultati del rendiconto generale dello Stato. Si veda, a riguardo: Corte dei conti, relazione sul rendiconto generale per l'esercizio 1993, trasmesso alle Presidenze delle Camere il 26 giugno 1993 (doc. XIV, n. 2).

8) Si veda relazione trimestrale di cassa al 31 dicembre 1993, pag. 120, tab. 33: pagamenti in conto capitale, variazione '93/'92: -11,1%.

9) V. poi, diffusamente: P. II°, par. 1.1., 1.1.2., 1.1.3. di questa relazione; e analisi sulla sanità in: relazione sul rendiconto generale, Vol. II.

10) Per la stima del M. del tesoro, si veda relazione sulla spesa sanitaria negli anni 1989-1992 presentata al Parlamento ai sensi dell'art. 8, comma 3, della legge 23 dicembre 1992 n. 498, pag. 2, tab. allegata.

2. Il comparto regionale nel raccordo fra il bilancio dello Stato e la gestione di tesoreria

Nel referto dello scorso anno è stato espresso avviso e preoccupazione in ordine alla possibilità di realizzare l'obiettivo di un effettivo contenimento nei trasferimenti alle regioni in assenza di una razionale coerenza con il sistema di finanziamento e con l'autonomia garantita a tale livello di governo (11).

La considerazione traeva spunto dai risultati della gestione dell'anno 1992, laddove la diminuzione dei trasferimenti e, perciò, di introiti per le regioni, si è tradotta in un maggiore prelievo dai propri conti intrattenuti con la tesoreria, determinando uno sbilancio di cassa del tesoro per 6.230 miliardi e in tale misura aggravando fabbisogno e debito pubblico.

Due sono le osservazioni da fare per chiarire i termini della questione e riguardano i seguenti aspetti: a) la particolare collocazione del comparto regionale nel raccordo tra gestione del bilancio dello Stato e gestione di tesoreria; b) il sistema di finanziamento e di acquisizione delle risorse da parte delle regioni con riguardo ai trasferimenti a destinazione vincolata, per lo più articolati «per fondi».

2.1. Limiti del controllo sui flussi di cassa

Sul primo punto occorre chiarire che al pari di altri comparti (enti locali, previdenziali e pubblici in genere) anche quello regionale assorbe risorse dal bilancio dello Stato e in tale misura ne costituisce una posta passiva destinata a pesare percentualmente nella composizione delle spese finali. A differenza di quella diretta, la spesa per i trasferimenti ai livelli decentrati, una volta uscita dal bilancio dello Stato secondo i previsti stanziamenti, è gestita nell'ambito di bilanci autonomi che non restituiscono né ricompongono i risultati con riferimento al bilancio statale, risolvendo gli eventuali «scostamenti in deficit» mediante sostegni o altri rimedi di natura finanziaria, attraverso i quali la ricostruzione dell'equilibrio si misura non più per competenza ma per cassa (prelievi dai conti correnti infruttiferi o ricorso all'indebitamento).

Con l'accentuarsi della spesa per trasferimenti, mentre i risultati rinvenienti dalla gestione del bilancio dello Stato perdono capacità di referenza nella valutazione sulla tenuta degli obiettivi di fabbisogno, si amplia viceversa il margine di discrezionalità che affida la governabilità dei flussi alla gestione di tesoreria.

In questo quadro sistematico, si iscrive il problema che sin qui ha caratterizzato l'esercizio del controllo sugli andamenti e sull'evoluzione dei conti pubblici.

Ciò, in duplice senso. In primo luogo, il sistema di consolidamento non consente di vedere «perché» e «dove» si sia prodotto il guasto, né di quantificarlo, quindi neppure di innescare una strategia seria per rimediare. In secondo luogo, struttura e morfologia delle entrate e delle spese, ma pure la prevedibilità della loro evoluzione, una volta perso l'aggancio con la competenza e con l'originaria sede di formazione dell'equilibrio (bilancio dello Stato), sfuggono ad una valutazione e a un controllo che intenda misurarsi sulla base dei medesimi parametri di riferimento.

Il rischio — di cui sono prova passate esperienze — è di aggiustamenti più formali che sostanziali, sottesi ai quali permane la gravità di situazioni gestionali strutturalmente inefficienti e diseconomiche, le cui disfunzioni acquistano visibilità solo allorché lo squilibrio sia divenuto insostenibile. In altri termini, se è vero che le giacenze liquide di tesoreria assumono un ruolo determinante come posta attiva nella definizione del fabbisogno annuale, nondimeno meccanismi di sostegno che compensano per cassa saldi attivi e passivi — peggio ancora se mediante operazioni di indebitamento — offrono un sollievo solo momentaneo e apparente alla ricomposizione dell'equilibrio.

Il che, mette in luce l'ambiguità di una formula troppo giocata sul versante della cassa e troppo poco avvisata delle realtà gestionali. L'«emergenza liquidità» restringe il margine utilizzabile per il rispetto degli obiettivi di fabbisogno e sollecita a ricercare risorse di cassa in ambiti non partecipi delle operazioni di consolidamento.

11) Il riferimento è alla relazione sul rendiconto generale dello Stato dell'esercizio 1992, Vol. I, cap XIV «La gestione finanziaria delle regioni».

È questo un aspetto delicato e degno di riflessione: l'indebitamento delle regioni con gli istituti di credito ordinario, nei limiti in cui è mezzo per porre fuori circuito esiti non ricomponibili nell'equilibrio del consolidamento, viene a rappresentare quell'«ultima spiaggia», non certo per risolvere, ma solo per procrastinare l'emersione di fabbisogni alimentati da un'insufficiente copertura.

Ne è conferma l'afflusso di 13.700 miliardi ai conti di tesoreria con i quali il sistema bancario ha sovvenuto nel '93 l'eccedenza di fabbisogno sanitario di pregressi esercizi. Un meccanismo questo che toglie visibilità all'evoluzione in debito di una spesa rimasta fuori dal calcolo di fabbisogno complessivo.

A tale riguardo, va sottolineato come equilibri finanziari e «sana finanza» non abbiano significati identici e la loro coniugazione può assumere aspetti tanto più problematici allorché l'esame valutativo intenda abbracciare quell'«unico complesso» cui non ha mancato di far riferimento la Corte costituzionale (sentenza 92/1981) nell'identificare l'ambito della finanza pubblica.

Invero, se per equilibri di finanza pubblica si intendono quei risultati che siano rispettosi degli obiettivi di fabbisogno e indebitamento, è pur vero però che il «modo» e la «qualità» delle politiche che vi hanno concorso influiscono nel garantirne la «tenuta».

In conclusione, coordinare la finanza regionale con quella statale, e con quella degli enti ed organismi partecipi dell'«unico complesso», non può consistere solo in operazioni di consolidamento di conti; il significato è più vasto e pregnante: assume, sì, l'equilibrio come punto di partenza, in quanto indice e parametro di riferimento, ma per ricomporlo poi nella valutazione delle coordinate gestionali di ogni centro autonomo di spesa, nella cui specificità è la causa dei risultati prodotti e la base di riferimento per aver ragione di una stima previsiva la cui congruenza è in rapporto al livello di conoscenza su organizzazione, struttura, politiche, «bisogni» e «mezzi» di ciascuna gestione.

Equilibri finanziari e buon andamento delle gestioni sono entrambi partecipi della rappresentazione conoscitiva da offrire al Parlamento per l'individuazione di scostamenti e/o incongruenze rispetto al parametro di «sana finanza».

2.2. Il sistema di finanziamento regolato sulla capacità di spesa

C'è poi — ed è il *secondo aspetto* cui si accennava — la questione relativa al sistema di finanziamento e di acquisizione delle risorse da parte delle regioni. Due sono i momenti ove si scarica la tensione di un sistema troppo fondato sui trasferimenti dal bilancio dello Stato e sulla regolazione dei flussi da parte della tesoreria.

Il primo va posto in relazione alla corretta definizione della copertura dei fabbisogni regionali nel rispetto della corrispondenza fra «bisogni» e «mezzi» (art. 119 cost. in relazione ad art. 81 cost.).

Soluzione alla questione ha inteso offrirla il legislatore del '78 nel dare applicazione, con l'art. 27 della 468, all'art. 81 cost. (v. Corte cost. 8.6.1981 n. 92).

Tuttavia, restano le difficoltà legate ad un rapporto di congruenza troppo sfuggente rispetto ad una dimensione di risorse proprie che nella copertura prevista dall'art. 27 deve trovare garanzia anche con riguardo alla ragionevole e razionale ripartizione degli oneri fra comparti.

Ciò vale ad evidenziare l'ambiguità di normative che, mentre accentuano trasferimenti di competenze e di oneri a carico del comparto regionale, scontano nella relativa copertura o il presupposto — in realtà generico — di una equa distribuzione fra comparti dei sacrifici conseguenti alle politiche di contenimento o, in alternativa, operano sui trasferimenti settoriali sulla base di non conosciuti né dimostrati fabbisogni annuali. Al di là della formula e dei suoi limiti di aderenza ai principi di autonomia, va piuttosto osservato che sfugge a tale meccanismo di copertura ogni aspetto di compatibilità con riferimento alle singole gestioni contabili. A fronte di situazioni gestionali che includono fattori di squilibrio, l'insostenibilità degli oneri rischia di retroagire a carico del bilancio dello Stato o a carico degli equilibri del settore pubblico. Il che si traduce in un'ulteriore falla aperta alla formazione del debito, quel che è peggio, fuori di trasparenza e visibilità sulle cause che l'alimentano.

Proprio per ciò, ulteriore aspetto di tensione è tutt'ora rappresentato dal sistema di finanziamento per leggi di settore. La legge 14 giugno 1990 n. 158 (art. 3), nell'accogliere parte delle proposte di riforma emerse dai lavori della sottocommissione istituita nel 1981 presso la Presidenza del Consiglio, ha peraltro mancato di offrire adeguata soluzione a questioni di non poco conto.

Ed invero, l'auspicato superamento della legislazione settoriale mediante la coordinata finalizzazione di risorse finanziarie su obiettivi definiti e individuati, manifesta tutt'ora ragioni di debolezza.

Una di queste ragioni sta nell'assenza di una disciplina transitoria; il più rigoroso controllo delle erogazioni tarate sulla capacità di spesa rischia, in assenza di graduali aggiustamenti, un effetto di «scopertura» a posteriori indotta da comportamenti gestionali sulla base dei quali finanziamenti settoriali — coniugando meccanismi di cassa, lentezza delle procedure e perenzione — hanno in realtà finanziato spese correnti per l'assolvimento di funzioni normali.

Ora, a fronte di norme come quelle contenute all'art. 12 della legge 537 del '93 e all'art. 1 della legge 493 del '93, il problema più urgente è di ricostruire gli effettivi risultati delle gestioni regionali, per individuare, in termini di sostenibilità, gli effetti di eventuali riduzioni di flussi di cassa nei confronti di situazioni già squilibrate (v. P. II, par. 1.2.1)

Secondo motivo di debolezza è la mancata definizione di un parametro o di un criterio sulla cui base costruire un rapporto dimensionale fra la parte del bilancio c.d. autonomo delle regioni e la parte vincolata.

Il perseguimento di obiettivi di sviluppo certamente esige il rispetto di discipline di coordinamento intese a renderne efficiente ed efficace l'attuazione.

È pure evidente che in tale contesto l'interesse nazionale e regionale convergono nel richiedere regole per l'efficacia dei risultati.

Resta tuttavia il problema di fondo: la ridotta dimensione del bilancio autonomo ha trovato sino ad oggi meccanismi di compensazione nel margine, seppure solo di cassa, che le risorse vincolate hanno offerto alla manovrabilità del bilancio; ora, con un sistema di finanziamento che riduce e perfino annulla questo margine, si pone con urgenza la questione del limite — e perciò l'individuazione di un criterio — che segni anche quantitativamente un confine di rispetto per una definita e/o definibile dimensione di autonomia finanziaria.

3. I risultati della gestione finanziaria delle regioni: scopo e metodo di indagine

Le considerazioni esposte trovano conferma nei risultati dell'analisi condotta sulla gestione finanziaria delle regioni con riferimento all'anno 1993 e in rapporto ai trends dei precedenti esercizi.

Scopo dell'indagine è di consentire una più puntuale comprensione del significato e delle cause, finanziarie, economiche e gestionali, che sono all'origine dei risultati di comparto e degli effetti esercitati sulla finanza pubblica.

Perciò, nelle pagine che seguono si forniscono dati e notizie in ordine ai seguenti aspetti: i) composizione delle risorse regionali; ii) tasso della loro evoluzione negli ultimi sei anni; iii) comportamenti posti in essere dalle amministrazioni regionali a fronte dei provvedimenti restrittivi recentemente adottati nel quadro della politica di contenimento della spesa pubblica. Tale ultimo aspetto schiude l'ulteriore esame sull'attività di spesa in rapporto alla copertura offerta dalla disponibilità delle risorse e perciò all'esito delle gestioni, con riguardo alla formazione di disavanzi, alla rigidità dei bilanci, all'evoluzione di situazioni di indebitamento.

Rispetto all'analisi condotta lo scorso anno, si è ritenuto di privilegiare un diverso metodo espositivo. Base di partenza è l'evoluzione delle risorse di cassa affluite al comparto regionale, inclusi i prelevamenti e riversamenti sul conto infruttifero presso la tesoreria e compreso altresì il ricorso all'indebitamento. In questo modo, è possibile cogliere con immediatezza il «peso» o il sollievo che il comparto ha offerto agli equilibri di finanza pubblica; è possibile, inoltre, porre in relazione tale aggregato con il settore statale e, nell'ambito di tale rapporto, mettere in luce oltre ai risultati, anche i meccanismi utilizzati per conseguirli.

A fronte di tale quadro ricostruttivo, sono poi analizzate le situazioni gestionali delle singole amministrazioni, ricostruite per competenza; ciò, allo scopo di penetrare il significato reale delle difficoltà di comparto, la cui dimensione è misurabile solo in rapporto alle garanzie offerte da ciascuna gestione sulla tenuta del proprio equilibrio con riguardo al grado di copertura assicurato agli andamenti di spesa.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

3.1. *Evoluzione e gestione delle risorse di cassa del comparto regionale. Effetti sugli equilibri e sugli obiettivi di finanza pubblica*

Il complesso delle risorse che affluiscono alle regioni provengono: a) dal settore statale: trasferimenti dal bilancio dello Stato, erogazioni dell'ex agenzia del mezzogiorno, finanziamenti della cassa depositi e prestiti, prelevamenti sulle disponibilità liquide giacenti sui conti intrattenuti con la tesoreria; b) da entrate proprie tributarie; c) da mutui contratti con istituti di credito; d) da prelevamenti su conti correnti bancari. Nel quinquennio 1988-1992, l'afflusso di risorse ai bilanci regionali proveniente dal settore statale ha avuto la seguente evoluzione:

**CONTO CONSOLIDATO DI CASSA – SETTORE STATALE – ESERCIZI VARI –
PAGAMENTI ALLE REGIONI (miliardi)**

Pagamenti a regioni	1988	1989	1990	1991	1992	1993
CORRENTI totale **	79.612	88.503	90.408	111.141	119.119	106.786
(di cui: spesa sanitaria)	(54.251)	(60.082)	(65.463)	(81.247)	(82.997)	(86.500)
– da bilancio Stato	76.397	83.820	86.450	108.447	114.032	63.796
(di cui spesa sanit.)	(52.934)	(58.511)	(64.302)	(79.815)	(82.997)	(36.394)
– operazioni tesoreria	3.115	4.683*	3.958	2.694*	5.087	42.990
(di cui spesa sanit.)	(1.317)	(1.571)	(1.161)	(1.432)	—	(50.106)
CONTO CAPITALE totale	6.289	7.869	8.238	8.951	9.600	8.652
– da bilancio Stato	9.010	11.815	8.357	8.870	4.769	6.902
– da A. Mezzog.	1.305	1.782	1.445	1.265	741	2.050
– da Cassa D.P.	843	1.647	1.804	1.897	1.870	1.700
	sommano	11.158	15.244	11.606	12.032	7.380
– operazioni tesoreria	–4.869	–7.375	–3.368	–3.081	2.220	–2.000
TOTALE REGIONI	87.118	96.372	98.646	120.092	128.719	115.152
CORRENTI regioni (al netto s.s.)	25.261	28.421	24.943	29.904	36.122	20.286
CONTO CAPITALE alle regioni	6.289	7.869	8.238	8.951	9.600	8.652
TOTALE REGIONI (al netto S.S.)	31.550	36.290	33.181	38.855	45.722	28.838

Fonte: Rielaborazione Corte dei conti su dati tratti da: Relazione trimestrale di cassa al 31 dicembre 1993 (anni vari).

* al netto part. dupl. e rett. (-29 mld.), (-14 mld.)

** al lordo delle regolazioni contabili con le regioni Sicilia e Sardegna.

Note: I contributi sanitari, pur costituendo entrata propria delle regioni ai sensi del d. l. n. 502 del 1992, sono stati accreditati in speciali conti correnti presso la tesoreria per 41.000 miliardi e perciò sono considerati come trasferimenti da settore statale.

La suesposta tabella consente le seguenti considerazioni:

– le operazioni delle regioni hanno determinato un riflesso positivo sulla tesoreria per oltre 4.000 miliardi, a fronte di un impatto negativo di oltre 6.000 miliardi dell'anno precedente;

– tale miglioramento va posto in relazione con gli introiti riversati in tesoreria, provenienti: i) da mutui contratti, ai sensi della legge 26 gennaio 1990 n. 8, con istituti di credito ordinario per il ripiano di debiti pregressi delle *usl*: 15.900 miliardi, di cui 13.700 mld. riversati e 2.200 erogati direttamente alle *usl* per ripiano della maggiore spesa sanitaria 1990; ii) mutui stipulati dalle regioni per il finanziamento di opere pubbliche regionali: 1.330 miliardi; iii) mutui della Cassa depositi e prestiti a titolo di anticipazione (30%) sulla maggiore spesa sanitaria riconosciuta per l'anno 1992 (6.130 mld.): 1.839 miliardi e per ripiani sanitari di esercizi pregressi: 711 miliardi. A fronte della complessiva somma di 17.450 miliardi riversata, le regioni hanno prelevato per ripiani di spesa sanitaria solo 9.000 miliardi con una crescita di disponibilità presso la tesoreria per 8.450 miliardi;

– a tale riguardo, è interessante porre a confronto i pagamenti del 1993 con quelli del 1992 riportati nella tabella; le risorse di cassa affluite alle regioni nel '93 flettono sensibilmente in confronto all'anno precedente laddove, al netto della spesa sanitaria, le riscossioni correnti pari a 20.286 miliardi, espongono una diminuzione di 15.836 miliardi rispetto al '92 compensata per soli 3.270 miliardi di riscossioni di tassa automobilistica, mentre i pagamenti in conto capitale registrano una flessione di 948 miliardi;

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

— alla medesima conclusione si perviene comprendendo nel ragionamento anche i trasferimenti del fsn.; infatti, se alle erogazioni dal bilancio dello Stato di parte corrente si aggiunge l'importo dei contributi sanitari riscossi e attribuibili alle regioni per l'ammontare di 40.333 miliardi (riportati nelle operazioni di tesoreria) il confronto 1993/1992 espone una diminuzione di pagamenti di circa 10.000 miliardi;

— la considerazione che precede non è modificata dal dato riportato nella tabella in corrispondenza della spesa sanitaria (50.106 mld.), dal momento che in tale erogazione è compreso il prelievo (circa 9.000 mld.) di quanto riversato in tesoreria a seguito dei mutui contratti dalle regioni con enti posti fuori del settore statale e del sistema di consolidamento.

Proprio in relazione alle ultime osservazioni, qualche notizia in più è necessaria, perchè serve a confermare quanto detto nella parte generale di questa relazione con riferimento alla forte compressione di cui ha risentito il comparto regionale in conseguenza delle politiche restrittive e rispetto alla quale si pone il problema di una razionale sostenibilità degli oneri e dei margini di copertura offerti dalla manovrabilità dei bilanci.

Le erogazioni dal bilancio dello Stato per la spesa sanitaria ammontano, nel 1993, a 36.394 miliardi; ad essi si aggiungono 42.990 miliardi di operazioni di tesoreria. Quanto a queste, c'è da dire che mentre 40.333 miliardi corrispondono ai contributi sanitari accreditati sullo speciale conto corrente di tesoreria, i restanti 1.800 miliardi vanno riferiti alle erogazioni sui mutui a ripiano della Cassa depositi e prestiti (2.450 mld.). Le erogazioni '93 alle regioni per spesa sanitaria ammontano quindi a 79.384 miliardi a fronte degli 82.997 del '92. Nè, come si è detto può trarre in equivoco il dato riportato nella tabella soprariportata e relativo alla somma di 50.106 miliardi di riscossioni per spesa sanitaria rinveniente da operazioni di tesoreria.

Allora queste sono le considerazioni da fare sulla spesa sanitaria:

— le risorse affluite nel '93 alle regioni (79.384 mld.) registrano un calo di 3.163 miliardi rispetto ai pagamenti del '92;

— il ricorso ai mutui con gli istituti di credito ordinario va posto in relazione alle disposizioni recate dalla legge 26 gennaio 1990 n. 8 e perciò con i disavanzi pregressi;

— nell'ambito di tali disavanzi, particolare attenzione va posta alle cosiddette sofferenze nei pagamenti che hanno aggravato per interessi e procedure ingiuntive i corrispettivi dovuti ai fornitori di beni e servizi; ed invero, alla sistemazione di tali debiti «in sofferenza» è corrisposta nel 1993 la sostenuta lievitazione nei pagamenti per beni e servizi da parte delle usl (vedi: relazione di cassa al 31.12.1993 — conto consolidato, risultati di cassa usl);

— il miglioramento per 4.146 miliardi nella gestione di tesoreria si coniuga tuttavia con un peggioramento in termini di indebitamento e pressione sul CTI per 15.900 miliardi, mentre utilizza un meccanismo che consente di includere nel consolidamento ma di scomputare dal fabbisogno quelle poste contabili che, pur fuori del sistema, gli hanno tuttavia offerto sollievo; in realtà il fabbisogno pubblico si è aggravato di altrettanto;

— se ne ha conferma nella proposta formulata dal Ministero della sanità in ordine al saldo di oltre 6.000 miliardi da erogare alle regioni, quale differenza fra i seguenti importi: erogazioni nette corrisposte su fondi di bilancio e riscossioni per contributi sanitari (tot. 75.529 miliardi), importo del fondo sanitario (detratte rate mutui a ripiano '90 e altre differenziali): 81.579 miliardi;

— va considerato poi come al predetto indebitamento si è fatto ricorso per dare sollievo al debito pregresso; il che sta a significare che, mentre resta sospesa la definizione dei fabbisogni non coperti, d'altro canto la sistemazione delle partite pregresse è, per buona parte, destinata ancora a gravare sul bilancio dello Stato quanto a oneri di ammortamento.

L'insufficiente efficacia dei controlli, coniugatasi con la deroga a principi fissati a garanzia di copertura e a tutela degli equilibri dei bilanci regionali ha prodotto l'effetto di ulteriori oneri per il bilancio dello Stato destinati a misurarsi sul piano della realizzabilità degli obiettivi di avanzo primario.

La definizione della questione sanità pone seri interrogativi, nè a risolverli vale sottovalutarne la portata. Le difficoltà si iscrivono negli ostacoli che si frappongono ad un sistema che valga a restituire al livello regionale serie opportunità di coinvolgimento organizzativo e decisionale. La riforma attuata con la legge 502 del 1993 ha disegnato un modello organizzativo che punta su una maggiore funzionalità

delle gestioni. Intanto, a sollecitare l'introduzione di una diversa impostazione nella prestazione del servizio, è poco efficace far leva sulla mera compressione dei finanziamenti, per poi addossare al comparto regionale responsabilità finanziarie che in assenza di strategie opportunamente mirate in termini di sostenibilità degli oneri rischiano di retroagire a carico della finanza pubblica e dei suoi equilibri. L'effetto, come sempre, è quello di procrastinare la soluzione di un problema difficile; il rischio è quello di aggravarlo.

4. L'analisi dei bilanci regionali attraverso i risultati di consuntivo. Regole e principi di copertura a garanzia dell'equilibrio finanziario

Una volta esaminata l'evoluzione delle risorse di cassa affluite al comparto regionale e così ricostruiti legami e relazioni con il settore statale tramite gli effetti conseguiti su fabbisogno e debito, ulteriore indagine viene qui condotta per valutare, con riguardo alle singole regioni, gli esiti delle gestioni in termini di competenza; ciò, allo scopo di ricomporre il significato reale di ciascun risultato contabile di amministrazione per individuarvi i margini di effettiva copertura dei rispettivi trends di spesa.

Base di riferimento, in questa analisi, sono i principi di regolarità contabile e di equilibrio dei bilanci la cui corretta applicazione è presupposto di sana finanza. È bene chiarire allora come la situazione di amministrazione delle gestioni regionali, esposta a consuntivo di ciascun esercizio, sia la sintesi di poste contabili nel cui corretto collegamento con l'esercizio successivo è la misura della coerente costruzione dell'equilibrio finanziario.

È questo un aspetto importante ed è opportuno sottolinearlo: seppure i principi della legge 335 consentano alle regioni, a simiglianza di quanto avviene per lo Stato, di costruire l'equilibrio dei propri bilanci attraverso il ricorso alle manovre in debito, tuttavia va pure notato come l'assimilazione Stato-regioni, quanto a regole di bilancio, soffra più di un'eccezione.

La prima e fondamentale concerne il collegamento fra ogni bilancio e le risultanze dell'esercizio precedente i cui saldi attivi/passivi costituiscono, rispettivamente, fonte di entrata o onere da coprire nei bilanci successivi. È questa la cerniera che riconduce a coerenza quel margine di libertà che la 335 schiude alle regioni mediante il superamento della regola del pareggio; regola, questa, assorbita nell'ambito di una manovrabilità del bilancio che include il ricorso all'indebitamento come meccanismo di costruzione dell'equilibrio, ma ne fissa nel contempo limiti esterni e interni connaturati ad una dimensione ragionata del rapporto, quantitativo e qualitativo, fra entrate e spese.

Tre, allora, sono gli aspetti da considerare nella valutazione di una corretta costruzione della copertura offerta agli andamenti di spesa e che tanto più vanno ribaditi per quanto l'indagine condotta ne ha evidenziato la frequente non puntuale osservanza.

Il *primo aspetto* concerne la previsione degli oneri di ammortamento del debito la cui eventuale sottostima innesca situazioni di squilibrio destinate ad emergere solo quando sia totalmente esaurito ogni spazio di ricomposizione tramite la manovra di bilancio. Il fatto è che la mancata stipulazione dei mutui a copertura dei disavanzi, pur prevista dall'art. 22 della legge 335, spezza l'intimo legame fra competenza e cassa che tanto più divarica in rapporto alla lentezza della maturazione dei pagamenti; allorchè tale divaricazione — ed è il *secondo aspetto* — assuma fisiologicamente dimensioni coincidenti o superiori ai termini di perenzione, la stessa reimpostazione del disavanzo nel successivo bilancio non offre più garanzia di copertura ad impegni di spesa che rischiano di assumere i connotati di debito sommerso. Alla cui formazione, c'è da dire, offre sostegno la stessa gestione di fondi vincolati, allorchè — e questo è il *terzo aspetto* — l'inattuazione degli interventi viene a coniugarsi con una perenzione nella quale tende a disfarsi la distinzione fra gestione autonoma e vincolata del bilancio.

Quanto detto rende ostensiva la duplice cerniera che sorregge la costruzione e il mantenimento dell'equilibrio.

In primo luogo, la congruenza dell'onere di ammortamento del debito (25% delle entrate tributarie iscritte al titolo I), se postula una corretta valutazione rispetto allo stanziamento annuale, esige pure che gli oneri futuri trovino copertura nel bilancio pluriennale (art. 22, legge 335 e 10, legge 281). Ma allora è

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

pur vero che la prassi di definire annualmente in sede di legge finanziaria l'ammontare delle risorse da ripartire fra le regioni a titolo di fondo comune, non può non scontare il margine che i bilanci pluriennali regionali offrono alla copertura del peso finanziario corrispondente agli oneri di indebitamento. Sul punto, del resto, non ha mancato di fare chiarezza la Corte costituzionale (sentenza 9 - 27 luglio 1992 n. 369) allorchè, nel prendere atto della discrasia fra disposizioni annuali della legge finanziaria e previsioni pluriennali dei bilanci regionali ha affermato la necessità di una ricomposizione temporale in corrispondenza delle esigenze di copertura (ex art. 27 legge 468/1978).

Sempre sul versante di una corretta copertura del debito, occorre poi ribadire un altro essenziale principio. La facoltà di contrarre o meno i mutui previsti a copertura del disavanzo trova contrappeso nella congruità di copertura annualmente offerta ai residui perenti; diversamente, la mancata stipulazione dei mutui, coniugandosi con la perenzione dei residui passivi, innesca una spirale incontrollabile di indebitamento che sfugge a quei limiti che sono fissati a garanzia della tenuta dell'equilibrio.

In conclusione, razionalità e regionevolezza esigono che gli stanziamenti a copertura dei residui perenti siano annualmente dimensionati entro un margine di congruenza che si definisce in rapporto alla rigidità del bilancio, all'ammontare dell'indebitamento complessivo e allo stesso ammontare dei residui eliminati per perenzione.

Un'ultima riflessione merita la deroga introdotta ai limiti di indebitamento recata dall'art. 20 del d.l. 18 gennaio 1993 n. 8 (convertito con modificazioni con la legge 19 marzo 1993 n. 68). La formula, in realtà generica, dell'«assunzione di mutui anche in deroga alle vigenti disposizioni», solo apparentemente sembra coinvolgere limiti interni ed esterni. Invero, è a questi ultimi che si riferisce la norma, la quale, assumendo come parametro di riferimento l'ultimo consuntivo approvato, amplia il margine dell'indebitamento consentito in rapporto all'equilibrio da costruire nel successivo bilancio preventivo. Ora, proprio i vincoli cui vengono contestualmente sottoposte alcune voci di spesa corrente (comma 4 dell'art. 20) porta a ritenere che il limite superabile sia solo quello quantitativo del 25%, fermo restando il principio che solo la spesa per investimenti può essere sovvenuta mediante ricorso al debito. Una diversa interpretazione si porrebbe d'altra parte in contraddizione con la regola accolta nella legge 468 del 1978, come riformata dalla 362 del 1988, in base alla quale - e con riferimento all'art. 81, 4° comma, cost. - la copertura di maggiore o nuova spesa corrente (o la riduzione di entrata) non può trovare sostegno che nel miglioramento del saldo di risparmio pubblico, con riferimento sia alla manovra annuale che al bilancio pluriennale.

A questo ultimo riguardo, considerazione e avviso meritano le disposizioni delle due ultime finanziarie: nel calibrare diversamente l'importo del fondo comune, a prescindere dalle appostazioni di spesa dei bilanci pluriennali regionali e dei margini di risparmio pubblico rinvenienti dalle rispettive gestioni, l'effetto in definitiva è stato quello di un aggiramento del vincolo dell'art. 11, comma 5 della 468 e con esso del limite del successivo art. 27. In altri termini, quel che non sarebbe stato consentito alla finanziaria, nè alla legge regionale di bilancio, lo si è fatto mediante il meccanismo dello spostamento degli effetti in un comparto diverso da quello del bilancio dello Stato. Il decentramento del debito pubblico passa anche attraverso questi varchi; con l'aggravante che in questi casi a subirlo non è chi lo decide, nè d'altra parte il suddividerne l'onere vale ad alleviare il peso reale sulla finanza pubblica.

4.1. *Avanzo/disavanzo di amministrazione e grado di copertura degli andamenti di spesa relativamente al quadriennio 1990-1993*

L'analisi che segue utilizza i dati forniti dalle regioni a statuto ordinario a seguito di altrettante richieste rivolte da questa Corte.

Va notato come le amministrazioni non abbiano mancato di corrispondere a riguardo; l'auspicio resta tuttavia quello di un analogo livello di organizzazione tecnica e informatica degli uffici di bilancio e/o ragioneria delle regioni. In altri termini, anche sotto questo aspetto esiste fra le realtà regionali una situazione diversificata nella quale è il segnale di quanto efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa siano tenute in conto nella graduazione delle rispettive priorità istituzionali. Ed invero, la complessità dei processi di costruzione dei bilanci pubblici, come pure l'elevato grado di tecnicità necessario ad assicurare un efficace autocontrollo e monitoraggio degli equilibri finanziari, non può prescindere da una for-

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

te strutturazione degli uffici cui tali compiti sono assegnati, mentre da altro punto di vista la stessa responsabilità tecnica che ad essi fa capo sconta un adeguato coordinamento conoscitivo ed operativo di raccordo con gli altri uffici regionali e in particolar modo con quelli di spesa.

Ciò posto, si espongono di seguito i dati relativi alle situazioni di avanzo/disavanzo di amministrazione, ricostruite per il quadriennio 1990-1993 con riguardo a ciascuna regione. A fronte del cosiddetto avanzo/disavanzo contabile viene riportato l'ammontare delle economie legate ad assegnazioni di entrate vincolate; l'obbligo della loro reinscrizione nel bilancio successivo di altrettanto riduce infatti l'importo dell'avanzo effettivo.

Per quanto riguarda poi i residui perenti, due sono le osservazioni da fare: la prima è per porre in evidenza come le regole contabili regionali non siano omogenee riguardo ai termini di perenzione; laddove, a fronte dei due anni in genere richiesti per far luogo a perenzione, non mancano casi di riduzione del termine ad un solo anno (legge reg. Liguria 21.8.1991 n. 21). Tale disomogeneità rende relativo il confronto con le altre regioni, per quanto la maggiore velocità di eliminazione dei residui di altrettanto alimenta la formazione e l'importo complessivo delle perenzioni, come pure l'esigenza di copertura.

Altra osservazione concerne la maggiore disponibilità che si schiude nel bilancio di competenza a seguito della perenzione. Il fatto è che, seppure cancellati dalle contabilità, i residui passivi restano debiti che di altrettanto gravano sugli equilibri e la cui progressiva crescita espone oltre certi limiti a squilibri difficilmente ricomponibili. Del resto, il più ampio spazio offerto alla gestione di spesa innesca un meccanismo che sgancia l'eventuale manovra in disavanzo dall'unica cerniera che ne costituisce argine a garanzia della coerenza di copertura; ed invero, per quanto le risorse liberate dalle perenzioni, sollevano dalla necessità di contrazione del relativo mutuo, al contempo rischia di venir meno, con quella, anche la correlativa trasposizione di copertura rappresentata dallo stanziamento dell'onere finanziario che vi corrisponde. Tutto ciò si traduce in una manovra in debito non supportata dallo stanziamento del corrispondente onere.

È questa, un'osservazione degna della massima riflessione dal momento che la verifica condotta ha consentito di registrare come non sia infrequente il caso di mancato o insufficiente stanziamento di oneri finanziari in corrispondenza di mutui che, seppure non stipulati, non smettono di rappresentare una posta a sostegno della composizione dell'equilibrio.

Resta da dire, infine, che seppure nella copertura da offrire ai residui perenti possa ritagliarsi - in aderenza ad una razionale interpretazione dei principi - un margine percentuale (30-35%) da destinare alla manovrabilità del bilancio, ciò nondimeno è pur sempre all'importo complessivo (100%) che occorre far riferimento allorché si intenda ricostruire contabilmente la situazione effettiva di avanzo/disavanzo di amministrazione.

Ciò detto, si espongono di seguito i dati relativi ad avanzo/disavanzo di amministrazione, reinscrizioni e perenzioni con riguardo alle regioni a statuto ordinario per il quadriennio 1990-1993. I dati del '93 sono provvisori per tutte le regioni e corrispondono a quelli desunti dalla chiusura dell'esercizio e presi a base del progetto di bilancio '94 presentato dalla Giunta al Consiglio regionale. Per alcune regioni sono provvisori anche quelli del 1992.

**AVANZO/DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE - REISCRIZIONI - PERENZIONI -
REGIONI - ANNI 1990-1993 (in miliardi)**

	1990	1991	1992	1993
VENETO				
a) Risult. amministr.	1.530	1.055	1.383	1.277
b) Economie vincolate	982	498	646	664
c) R. Perenti compl.	1.220	1.231	1.449	1.637
d) % minima a cop.(70%)	854	861	1.114	1.146
e) stanz. iniz.	250	300	300	500
f) stanz. finale	161	279	278	183
Margine manovrabilità (a - b - d)	- 306	- 304	- 377	- 533
Avanzo/dis. effettivo disponibile (a - b - c)	- 672	- 674	- 712	- 1.024

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	1990	1991	1992	1993
LIGURIA				
a) Risult. amministr.	143	496	566	496
b) Economie vincolate	51	67	116	199
c) R. Perenti compl.	193	490	501	542
d) % minima a cop.(70%)	135	343	350	379
e) stanz. iniz.	60	62	220	270
f) stanz. finale	60	62	229	220
Margine manovrabilità (a - b - d)	- 43	+ 86	+ 100	- 82
Avanzo/dis. effettivo disponibile (a - b - c)	- 101	- 61	- 51	- 245
TOSCANA				
a) Risult. amministr.	448	832	826	748
b) Economie vincolate	287	568	497	515
c) R. Perenti compl.	210	252	289	272
d) % minima a cop.(70%)	147	176	202	190
e) stanz. iniz.	50	50	48	43
f) stanz. finale	210	252	289	272
Margine manovrabilità (a - b - d)	+ 14	+ 88	+ 227	+ 43
Avanzo/dis. effettivo disponibile (a - b - c)	- 49	+ 12	+ 40	- 39
MARCHE				
a) Risult. amministr.	1.304	1.178	1.150	1.349
b) Economie vincolate	1.099	1.484	1.406	1.448
c) R. Perenti compl.	81	135	154	154*
d) % minima a cop.(70%)	56	94	107	107*
e) stanz. iniz.	28	55	86	108*
f) stanz. finale	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Margine manovrabilità (a - b - d)	- 261	- 401	- 363	- 206*
Avanzo/dis. effettivo disponibile (a - b - c)	+ 124	- 441	- 410	- 253
* dati provvisori essendo ancora in corso le operazioni di chiusura				
LAZIO				
- fondo cassa *	1.376	481	726	550
- residui attivi	300	635	294	1.866
- residui passivi	3.691	3.725	4.453	3.496
a) Risult. amministr.	- 2.015	- 2.609	- 3.433	- 1.080
b) Economie vincolate	392	1.105	961	n. d.
c) R. Perenti compl.	710	1.210	1.656	n. d.
d) % minima a cop.(70%)	497	847	1.159	n. d.
e) stanz. iniz.	78	105	84	n. d.
f) stanz. finale	98	140	161	n. d.
Margine manovrabilità (a - b - d)	- 2.904	- 4.560	- 5.552	n. d.
Avanzo/dis. effettivo disponibile (a - b - c)	- 3.117	- 4.924	- 6.050	n. d.
* disponibilità corrispondente ai depositi esistenti nel c/corrente infruttifero presso la tesoreria				
BASILICATA				
a) Risult. amministr.	184	290	409	n. d.
b) Economie vincolate	334	442	541	n. d.
c) R. Perenti compl.	251	334	482	n. d.
d) % minima a cop.(70%)	176	234	337	n. d.
e) stanz. iniz.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
f) stanz. finale	291	110	167	n. d.
Margine manovrabilità (a - b - d)	- 326	- 386	- 469	n. d.
Avanzo/dis. effettivo disponibile (a - b - c)	- 401	- 486	- 614	n. d.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	1990	1991	1992	1993
CALABRIA				
a) Risult. amministr.	3.252	3.805	4.130	4.357
b) Economie vincolate	2.472	2.464	2.440	2.591
c) R. Perenti compl.	727	1.389	1.635	1.725
d) % minima a cop. (70%)	508	972	1.144	1.207
e) stanz. iniz.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
f) stanz. finale	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Margine manovrabilità (a - b - d)	+ 272	+ 369	+ 556	+ 559
Avanzo/dis. effettivo disponibile (a - b - c)	+ 53	- 48	+ 55	+ 40
EMILIA ROMAGNA				
a) Risult. amministr.	+ 598	+ 478	+ 671	+ 805
b) Economie vincolate	660	462	445	618
c) R. Perenti compl.	288	309	483	493
d) % minima cop. (70%)	202	216	338	345
e) stanz. iniz.	100	100	114	173
f) stanz. finale	130	140	159	330
Margine manovrabilità (a - b - d)	- 264	- 200	- 112	- 158
Avanzo/dis. effettivo disponibile (a - b - c)	- 350	- 293	- 257	- 306
UMBRIA				
a) Risult. amministr.	+ 565	+ 521	+ 308	n. d.
b) Economie vincolate	648	637	465	n. d.
c) R. Perenti compl.	33	32	57	n. d.
d) % minima a cop. (70%)	23	22	39	n. d.
e) stanz. iniz.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
f) stanz. finale	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Margine manovrabilità (a - b - d)	- 106	- 138	- 196	n. d.
Avanzo/dis. effettivo disponibile	- 116	- 148	- 214	n. d.
LOMBARDIA				
a) Risult. amministr.	2.282	2.879	4.748	4.005
b) Economie vincolate	1.746	2.006	3.964	3.923
c) R. Perenti compl.	n. d.	1.330	1.547	1.486
d) % minima a cop. (70%)	-	931	1.082	1.035
e) stanz. iniz.	38	67	129	83
f) stanz. finale	385	197	536	590
Margine manovrabilità (a - b - d)	n. d.	- 58	- 298	- 953
Avanzo/dis. effettivo disponibile	n. d.	- 457	- 763	- 1404
PIEMONTE				
a) Risult. amministr.	925	986	1.579	1.582
b) Economie vincolate	n. d.	418	1.648	550
c) R. Perenti compl.	222	197	239	365
d) % minima a cop. (70%)	-	137	167	255
e) stanz. iniz.	15	29	10	13
f) stanz. finale	22	19	17	23
Margine manovrabilità (a - b - d)	n. d.	+ 430	- 236	+ 776
Avanzo/dis. effettivo disponibile (a - b - c)	n. d.	+ 371	- 308	+ 667

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	1990	1991	1992	1993
ABRUZZO				
a) Risult. amministr.	412	1.175	1.099*	1.041*
b) Economie vincolate	603	1.248	1.191*	1.273*
c) R. Perenti compl. **	109	100	100*	100*
d) % minima a cop. (70%)	(76)	(30)	(7)*	(7)*
e) stanz. iniz.	26	28	45	73
f) stanz. finale	19	22	31	37
Margine manovrabilità (a - b - d)	- 270	- 143	- 162	- 302
Avanzo effettivo disponibile	- 303	- 173	- 192	- 332

* dati provvisori

** la regione non provvede alla redazione del conto patrimoniale; l'indicazione dei residui perenti è perciò approssimativa

CAMPANIA

- fondo cassa *	2.343	2.681	2.400	3.588
- residui attivi	5.110	5.409	8.071	7.231
- residui passivi	3.514	2.995	5.117	4.949
a) Risult. amministr.	+ 3.939	+ 5.095	+ 5.354	+ 5.870
b) Economie vincolate	1.823	3.165	4.406	2.812
c) R. Perenti compl.	1.047	1.277	1.450	1.650
d) % minima a cop. (70%)	732	894	1.015	1.155
e) stanz. iniz.	-	-	-	-
f) stanz. finale	120	120	300	200
Margine manovrabilità (a - b - d)	+ 1.384	+ 1.036	- 57	+ 1.903
Avanzo/dis. effettivo disponibile (a - b - c)	+ 1.069	+ 653	- 502	+ 1.408

* disponibilità corrispondente ai depositi esistenti nel c/corrente infruttifero presso la tesoreria.

Nota: i dati relativi agli esercizi '92 e '93 sono quelli posti a base dei rispettivi bilanci di previsione, non essendo ancora stati approvati i rendiconti relativi.

MOLISE

a) Risult. amministr.	327	412	487	441
b) Economie vincolate	837	712	419	162
c) R. Perenti compl.	199	66	469	273
d) % minima a cop. (70%)	139	46	328	191
e) stanz. iniz.	4	3	0,5	0,5
f) stanz. finale	0,8	0,1	0,04	0,2
Margine manovrabilità (a - b - d)	- 649	- 346	- 260	+ 88*
Avanzo/dis. effettivo disponibile (a - b - c)	- 709	- 366	- 401	+ 6*

* Al pari delle altre regioni i dati '93 sono provvisori; tuttavia per il Molise rileva il momento delle iscrizioni, che avvengono in sede di assestamento; perciò il dato relativo alle economie vincolate '93 oltre che provvisorio non comprende la relativa posta.

PUGLIA *

* Sulla situazione della regione Puglia sono in corso accertamenti da parte della commissione nominata con DPCM 11 ottobre 1993. Non si dispone perciò di dati precisi su economie vincolate e residui perenti, nè la regione è stata in grado di trasmettere i dati relativi alle richieste della Corte (si veda a riguardo: par. 5.1., P. I, relazione).

Fonte dati: risposte degli uffici bilancio e rendiconto e/o ragionerie regionali alle richieste istruttorie della Corte.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Le situazioni, così ricostruite per ogni regione, consentono di porre in chiaro l'effettiva disponibilità finanziaria o, all'inverso, le difficoltà in rapporto alle quali poter valutare i margini e i recuperi conseguibili tramite la gestione dei rispettivi bilanci.

Prima di far questo, è però necessario considerare che le situazioni descritte assumono diverso significato a seconda che a produrle vi sia o no il sostegno di un indebitamento a ripiano e per quale misura.

Su questo punto, del resto, va ulteriormente chiarito — ma lo si è detto nelle pagine precedenti — come la stipulazione o meno dei relativi mutui non vale a mutare i termini della questione. Invero, anche in questo caso, resta sempre il fatto che, quanto a «competenza», se gli andamenti di spesa non trovano sollievo in maggiori entrate autonome, il debito — indipendentemente dalla contrazione del mutuo — permane in corrispondenza di oneri il cui peso viene sovrvenuto sulla base delle disponibilità di cassa.

Il complesso delle informazioni trasmesse dalle regioni — pur con l'approssimazione implicita nell'incertezza interpretativa legata alle richieste istruttorie — contribuisce a confermare una situazione più grave di quella sintetizzata dal cosiddetto «avanzo effettivo disponibile», come più avanti ricostruito.

Ed invero, regioni come Lombardia, Veneto, Marche, Lazio, Basilicata, con esposizioni negative quanto a disponibilità, si trovano poi a fronteggiare una ricomposizione dell'equilibrio che sconta un ricorso all'indebitamento per importi elevati e per i quali tanto più è necessario assicurare adeguato margine finanziario di copertura.

A parte i casi più gravi del Lazio e della Puglia — sui quali si dirà poi — restano, e sono diffuse, situazioni di «sofferenza» a fronteggiare le quali si trovano oltre la metà delle regioni. Qui di seguito se ne danno i dati relativi:

— il Veneto assesta il bilancio degli anni '90-'91-'92-'93 con mutui a ripiano per 70, 91, 180, 109 miliardi; inoltre, a fronte del più ampio periodo 1986-1993, i residui attivi per indebitamento a ripiano che entrano a comporre il risultato di amministrazione ammontano complessivamente a 1.090 miliardi;

— le Marche includono nella componente positiva dell'avanzo di amministrazione degli anni '90-'93 mutui a ripiano per 289, 339, 491, 551 miliardi;

— la Basilicata mantiene l'equilibrio in assestamento con un mutuo a ripiano del disavanzo per 14, 147,152 miliardi per i tre anni considerati (non sono stati trasmessi i dati del '93);

— l'Umbria autorizza con legge di bilancio mutui per 60, 123 e, di nuovo, 123 miliardi, per compensare l'equilibrio mancato nei precedenti esercizi 89, 90, 91;

— l'Emilia Romagna sostiene l'equilibrio di bilancio degli esercizi 1990-93 con ricorso ad indebitamento (stanziamento finale) per 304, 253, 328 e 399 miliardi;

— la Lombardia include nel pareggio delle previsioni di bilancio 1991, 1992 e 1993 entrate da mutui rispettivamente pari a 250, 1.025 e 850 miliardi.

A riguardo poi delle situazioni di disponibilità finanziaria positiva, va chiarito quanto di questa sia corrispondente ad entrate per mutui. Il problema, in questi casi, non è più il ripiano; tuttavia anche in questi casi, se i mutui non sono stati stipulati, resta il peso di spese — seppure di investimento — la cui copertura è assicurata solo dalla congruenza previsiva del corrispondente stanziamento per gli oneri finanziari.

In conclusione — lasciando poi al paragrafo successivo le considerazioni su Puglia e Lazio — emerge dai dati e dalle informative sopra riportate una situazione di difficoltà per tutte le regioni; anche quelle che riescono a conquistarsi una tollerabile seppur limitata manovrabilità.

A fronte dei risultati esposti, si ripropone perciò ancora una volta l'interrogativo già affacciato in più di un punto di questa relazione. Il contenimento delle spese, sollecitato dal fabbisogno del settore statale, è obiettivo che va perseguito con rigore e mediante il contributo di tutti i comparti; tuttavia va pure considerato come la coerenza nella distribuzione dei sacrifici si iscrive in un denominatore capace di coniugare equità a razionalità. A stare a questa, i risultati sopra esposti non sembrano offrire un apprezzabile spazio.

Del resto, anche le questioni che successivamente saranno esposte sui ripiani del disavanzo sanitario e sulle rove dei finanziamenti per gli interventi sono ulteriore conferma a riguardo.

Per intanto occorre sciogliere la riserva in ordine alla situazione finanziaria e gestionale di Lazio e Puglia.

5. Le situazioni di grave squilibrio delle regioni Puglia e Lazio

Qui di seguito si dà conto della situazione finanziaria riscontrata per le regioni Puglia e Lazio, i cui andamenti destano non pochi interrogativi a riguardo di una evoluzione che espone al rischio di necessari interventi di sostegno da parte del settore statale e perciò influenti su quelle stesse poste che confluiscono nella determinazione del relativo fabbisogno.

5.1 Evoluzione del disavanzo della regione Puglia

Occorre premettere che, al pari delle altre regioni, anche alla Puglia sono stati chiesti nel corso dell'esercizio (note n. 364/R/REG/1993 e n. 548/R/REG/1993) dati finanziari di consuntivo al fine della ricostruzione della situazione effettiva di amministrazione afferente il quadriennio 1990-1993, nonché altre notizie su entrate tributarie proprie, spese di personale e oneri finanziari correlati alla previsione di mutui a pareggio.

La regione non è stata in grado di corrispondere alle richieste della Corte, limitandosi a trasmettere dati relativi al personale nonché sintetiche notizie sulla gestione dei fondi per l'agricoltura, queste ultime relative peraltro al solo anno 1992 e perciò non utilizzabili neppure nell'ambito della specifica indagine avviata su tale settore.

Va detto tuttavia che questa Corte non ha ravvisato di insistere nell'acquisizione dei predetti dati, nè ha ritenuto di far ricorso alle pur ampie facoltà previste dalla normativa vigente (da ultimo, art. 3, comma 8, legge 12 gennaio 1994 n. 20).

Ciò, per un duplice ordine di motivi.

Il primo è questo. Con d.p.c.m. 11 ottobre 1993 è stata istituita apposita commissione con il compito di ricostruire la complessa situazione finanziaria della regione. Tale commissione non ha ancora concluso i suoi lavori sebbene abbia già presentato due relazioni. A queste iniziative del Governo, del resto avviate prima dell'entrata in vigore della legge 20, non è parso opportuno sovrapporre altre indagini, ad evitare istruttorie sostanzialmente duplicative.

Il secondo motivo è, in certo senso, legato al primo. Nella relazione licenziata per il Parlamento nel giugno dello scorso anno la Corte non ha mancato di avvisare sulle gravi difficoltà finanziarie che la regione Puglia si trovava a fronteggiare. La situazione, con riferimento ai risultati degli esercizi '88-'89-'90, è stata allora ricostruita, seppure in estrema sintesi, sulla base dei documenti trasmessi dalla stessa Regione, tramite i propri uffici.

In particolare veniva da questa Corte sottolineato come l'ammontare delle esposizioni debitorie riferibili agli esercizi '89 e '90 fosse stato definito in 1.429 miliardi con la legge regionale 23 giugno 1992 n. 12 di approvazione del piano di risanamento e, per far fronte al quale, veniva fra l'altro programmata la contrazione di mutui a lungo termine per il triennio 1992-1994 del resto consentita dalla recente deroga ai limiti di indebitamento introdotta con la legge 19 marzo 1993 n. 68.

Va anche ricordato che la Corte non mancò di rilevare come, a fronte di tale programma di risanamento, restasse l'incertezza di una situazione finanziaria non ancora giunta ad emersione, mentre d'altro canto gli stessi mutui da stipulare con la Cassa dd.pp. avrebbero pesato e non poco sui futuri bilanci in ragione dei corrispondenti oneri finanziari la cui copertura veniva assicurata mediante vincoli e corrispondente riduzione delle quote del fondo comune di cui all'art. 8 della 281.

In conclusione, venivano manifestate preoccupazione e perplessità per un'operazione che, mentre per un verso esponeva le risorse del settore pubblico a sovvenire specifiche insufficienze gestionali, d'altro canto scontava, per l'efficacia dell'obiettivo, una rigorosa e severa politica di contenimento della spesa rispetto alla quale non poteva mancare impegno e responsabilità da parte dell'amministrazione regionale.

Ad un anno di distanza da questi avvisi, nell'ambito del medesimo quadro ricostruttivo, si è inserita l'indagine della suindicata commissione governativa, i cui lavori tuttavia non sono ancora conclusi e lasciano quindi permanere una condizione di fluidità e incertezza sui dati definitivi della esposizione finanziaria della regione.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Bene, come si è detto, la Corte ha giudicato l'opportunità di non sovrapporre proprie indagini a quelle condotte ad iniziativa del Governo, ma dei cui risultati definitivi dovrà tuttavia essere tenuta informata, ad evitare che differenziati piani di acquisizione di notizie e dati possano determinare non coincidenza di esiti in conseguenza dei diversi metodi seguiti nella ricomposizione contabile. Resta intanto il fatto preoccupante di una situazione che, a due anni di distanza, stenta ancora ad assumere contorni precisi e definiti dai quali trarre quanto meno rassicurazione su eventuali negative ricadute in termini di fabbisogno del settore pubblico.

Ciò premesso, pur in coerenza a quanto detto, si ritiene se non altro di aggiornare il quadro informativo, tratteggiato lo scorso anno, sulla base delle sole notizie ufficiali desumibili dalle leggi di approvazione dei rendiconti 1991 e 1992 e dalla legge di variazione al bilancio di previsione 1993 (leggi nn. 30, 31, 32 e 33 del 20 dicembre 1993), nonché dalle altre leggi regionali ricognitive della descritta situazione finanziaria (v. leggi regionali 11 e 12 del 23 giugno 1992).

Sulla base della suindicata documentazione, la situazione di amministrazione della regione Puglia espone i seguenti risultati:

RISULTATO CONTABILE DI AMMINISTRAZIONE DELLA REGIONE PUGLIA ANNI 1989-1992
(in miliardi)

1989	1990	1991	1992
	- 367	- 675	- 1.268

Fonte: dati di consuntivo approvati con legge regionale

A fronte di tali risultati meramente contabili, la ricostruzione della situazione effettiva (sulla base di quanto riportato nella relazione predisposta dall'assessorato al bilancio e allegata ai bilanci 1991 e 1992) deve tener conto delle seguenti ulteriori esposizioni finanziarie che contribuiscono ad aggravare gli andamenti complessivi obbligando a individuare adeguate fonti di copertura:

– l'indebitamento della regione Puglia nei confronti del sistema bancario ascende complessivamente ad oltre 2.000 miliardi, di cui: 1.352 miliardi nel settore del credito agrario ed edilizio e 943 miliardi per mutui contratti direttamente dalla regione;

– ulteriore esposizione si collega al ripiano del disavanzo della gestione sanitaria pari, per il triennio 1990-1993, a 2.245 miliardi ripianati a tutto il '93 per 1.400 miliardi e conseguente esposizione della regione per oltre 800 miliardi;

– altrettanto si dica per provvedimenti di sequestro e pignoramento che, solo per «carte contabili», ascendono a 200 miliardi;

– vi sono poi da computare i residui perenti e le economie da risorse vincolate da riscrivere nei bilanci successivi; poste, queste, sulle quali non si hanno notizie certe se non quelle presuntivamente desumibili dalle revoche dei finanziamenti già adottate nei confronti della Regione Puglia; dati informali depongono per un importo complessivamente non inferiore ai 1.500 miliardi.

A tener conto di tutte le poste indicate, l'esposizione del bilancio regionale per debiti o esposizioni sprovviste di copertura ascende a: 1.203 mld. (disavanzo contabile di amministrazione 1992) + 2.000 (esposizione debitoria verso istituti di credito) + 800 mld. circa (per disavanzo sanità) + 200 mld. circa di sequestri presso la tesoreria regionale + oltre un migliaio di miliardi per perenzioni e/o reiscrizioni. Complessivamente lo squilibrio dipendente da poste passive sprovviste di copertura ascende a oltre 5.000 miliardi.

A proposito del quale, vanno fatte due osservazioni per notare: in primo luogo, come a copertura e risanamento della descritta situazione non paiano sufficienti le erogazioni corrispondenti al mutuo contratto con la Cassa dd.pp. per 1.200 miliardi; per altro verso, la maggiore preoccupazione è nel notare come

lo stesso piano di risanamento approvato nel giugno 1992 sia già stato rimodulato a fine '93 per tener conto di una evoluzione del disavanzo effettivo in progressiva divaricazione rispetto ai limiti originariamente individuati, senza tuttavia poter contare sulle risorse necessarie per un rientro definitivo dal debito e dal disavanzo.

L'auspicio della Corte è che la commissione governativa possa al più presto concludere i lavori; delle soluzioni proposte a fini di risanamento dovrà tuttavia tenersi conto ai fini di un eventuale ricomposizione dell'equilibrio già fissato per il settore statale, qualora risorse provenienti da tale settore si rendessero necessarie a sostegno dello squilibrio della regione Puglia.

5.2. *La situazione finanziaria della regione Lazio nel quadriennio 1990-1993*

Non meno preoccupante la situazione della regione Lazio, della quale si espone una sintetica ricostruzione allo scopo di evidenziare gli elementi influenti sul disavanzo effettivo.

Prima di far ciò, è bene tuttavia precisare come la regione, sebbene abbia corrisposto alle richieste di collaborazione istruttoria rivolte dalla Corte, non sia stata in grado di fornire dati, neppure presuntivi, in ordine all'importo dei residui perenti e alle economie vincolate 1993.

Tuttavia, grazie alle notizie trasmesse, è stato possibile inquadrare la questione dello squilibrio finanziario nella più ampia tematica dei principali fenomeni gestionali che hanno caratterizzato l'ultimo quadriennio.

5.2.1. *Segue: strumenti organizzativi per la programmazione delle risorse e per la disciplina delle attività*

Occorre in primo luogo notare come la regione a tutt'oggi non disponga di strumenti per una efficiente ed efficace programmazione delle risorse. Ed invero, il piano regionale di sviluppo, pur previsto dalla legge regionale n. 17 del 1986, non è stato ancora approvato.

A riguardo, occorre ancora una volta ribadire quanto più diffusamente detto in altra parte della relazione (parag. 2 delle Cons. introdutt.) in ordine all'importanza di una seria programmazione in senso economico, oltreché finanziario, nella gestione e nella allocazione delle risorse. Il che, tanto più vale per le regioni, cui è istituzionalmente affidato un ruolo propulsivo da svolgere in direzione del superamento degli squilibri territoriali e destinato a fungere da essenziale riferimento nei confronti dell'attività programmatrice degli enti locali compresi nel proprio territorio.

Sono mancate, perciò, alla regione Lazio quelle coordinate che avrebbero potuto costituire momento trainante sullo stesso processo di ristrutturazione organizzativa, per molti aspetti carente e nella quale è una determinante di non poca influenza sui preoccupanti esiti di gestioni assai poco improntate a razionalità ed efficienza.

Del resto, all'esigenza di un immediato recupero sul piano organizzativo non manca di fare esplicito riferimento l'assessore al bilancio e alla programmazione nella relazione che accompagna le proposte di legge sul bilancio 1994, laddove vengono poste in risalto le disfunzioni che affliggono la regione: a) l'eccessiva parcellizzazione delle attività gestionali con la conseguente scarsa governabilità delle stesse; b) le debolezze delle linee di coordinamento «verticale» cui consegue l'impraticabilità di controlli sui processi organizzativi; c) la mancanza di definite aree di responsabilità; d) l'assoluta inefficacia del coordinamento «orizzontale».

Unico segnale positivo a riguardo è semmai quello di registrare come di queste carenze e degli effetti devastanti che ne sono conseguiti sui risultati della gestione, si sia assunta piena consapevolezza e contestualmente siano state avviate le premesse per il loro superamento, come è possibile desumere dalle relazioni di accompagnamento all'assestamento 1993 e al bilancio di previsione 1994, nonché da specifiche norme gestionali introdotte con le medesime leggi.

È, questo, un segnale di novità che tanto più va perseguito e attuato per quanto serve a porre le premesse per una gestione più trasparente, più attenta e rigorosamente improntata alla funzionalità. Inoltre va pure sottolineato come in questi nuovi e più moderni metodi di gestione e verifica interna, siano altresì le premesse per la maggiore efficacia di quel controllo esterno oggi affidato alla Corte e che pone al centro e presupposto della funzione la conoscenza e la valutazione referente dei risultati economici e finanziari.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In questo medesimo senso, va pure segnalato che con l.r. 22 ottobre 1993 n. 57 è stata approvata la disciplina «per lo svolgimento del procedimento amministrativo, l'esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi e la migliore funzionalità dell'attività amministrativa».

5.2.2. Segue: la situazione di amministrazione della regione Lazio e il grado di copertura degli andamenti di spesa nel quadriennio 1990-1993

La situazione finanziaria della regione Lazio risente del grave condizionamento di un disavanzo la cui evoluzione nell'ultimo quadriennio desta grave preoccupazioni visto anche il crescente livello di indebitamento dell'ente. Il risultato di amministrazione degli esercizi 1990-1993 si ricava sulla base dei seguenti dati (12):

AVANZO/DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE DELLA REGIONE LAZIO ANNI 1990-1993 (milioni)

	1990	1991	1992	1993*
- Fondo cassa (al 31.12.)	1.376.473	481.103	726.402	549.651
- Residui attivi	299.686	635.123	294.114	1.865.968
- Residui passivi	- 3.691.199	- 3.725.087	- 4.453.139	- 3.495.710
Disavanzo di amm.ne	- 2.015.038	- 2.608.861	- 3.432.623	- 1.080.091

* I dati relativi all'anno 1993 sono provvisori e corrispondono a quelli posti a base del bilancio preventivo 1994.
Fonte dati: regione Lazio; risposte a richieste istruttorie Corte.

Tuttavia ai fini della ricostruzione del disavanzo effettivo occorre tener conto dei residui perenti e delle riassegnazioni di fondi provenienti da stanziamenti vincolati.

Queste ultime somme sono relative ad economie rinvenienti da spese non impegnate e che, in quanto finanziate con assegnazioni statali a destinazione vincolata, devono essere riattribuite alla competenza del bilancio successivo e di altrettanto assorbono una quota dell'avanzo o accrescono il disavanzo. Di seguito se ne espone l'importo complessivo per ciascuno dei quattro esercizi considerati:

- economie 1990, riattribuite al 1991 (tramite l'avanzo assestato)	lire	392.178.769.825
- economie 1991, riattribuite al 1992 (tramite l'avanzo assestato)	lire	1.104.677.643.086
- economie 1992, riattribuite al 1993 (tramite l'avanzo assestato)	lire	960.715.169.799
- economie 1993, riattribuite al 1994.		n. d.

Tale situazione di squilibrio, a fronte della quale assai poco margine di copertura offrono gli incrementi di risorse conseguiti con lo sforzo fiscale (si veda: P.I, parag. 7) non trova altro sostegno se non nel ricorso ad ulteriore indebitamento; il che desta più di un interrogativo per la oggettiva difficoltà di sostenerne il correlativo onere finanziario.

12) I rendiconti della regione Lazio relativi agli esercizi finanziari 1990 e 1991 sono stati approvati con ll.rr. 18 maggio 1992 n. 34 e 20 aprile 1993 n. 19, pubblicate rispettivamente nei bollettini ufficiali 10.6.1992, suppl.ord. n. 17 e 30.4.1993, suppl. ord. n. 4.

Il rendiconto 1992 è stato approvato dal Consiglio regionale nella seduta del 30.3.1994 e trasmesso per l'esame alla commissione regionale di controllo.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tenuto conto, poi, dell'ammontare dei residui perenti, è possibile ricostruire come segue l'effettiva entità del disavanzo:

AVANZO/DISAVANZO EFFETTIVO DI AMMINISTRAZIONE – ANNI 1990/1993
(miliardi)

	1990	1991	1992	1993
a) disavanzo contabile	- 2015	- 2609	- 3433	- 1080
b) reiscrizioni fondi vincolati	- 392	- 1105	- 961	n. d.
a + b	- 2407	- 3714	- 4394	n. d.
c) residui perenti	- 710	- 1210	- 1656	n. d.
Disavanzo effettivo a + b + c	- 3117	- 4924	- 6050	n. d.

Fonte dati: regione Lazio; risposte a istruttoria Corte

Dalla relazione al bilancio preventivo 1994 non è dato cogliere significativi segnali di inversione di tendenza; appare perciò ragionevole considerare che la situazione descritta trovi ulteriore conferma anche per il 1993. Si può cioè ipotizzare la sussistenza di una situazione di estrema gravità finanziaria che dovrebbe indurre la regione a porre in essere incisivi interventi per recuperare spazi di manovrabilità sulle diverse componenti del saldo negativo.

Appare evidente come l'ente abbia notevolmente accresciuto negli ultimi anni la quota di residui perenti i quali a fronte della insufficiente copertura hanno contribuito a liberare a favore della «competenza» spazi utilizzabili per ulteriori spese.

Alla copertura di tali residui, che si è detto avvenire indistintamente tra «vincolati» e «non vincolati», si è provveduto attraverso una riassegnazione di fondi sugli stessi capitoli di bilancio con prelevamento delle somme dal fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine. A riguardo, nel richiamare quanto già osservato a proposito dei limiti di garanzia da rispettare, va qui specialmente considerato come proprio l'insufficiente copertura dei residui perenti abbia costituito uno dei meccanismi che congiuntamente alla previsione di mutui, poi non stipulati, ha consentito alla regione di assicurarsi margini di spesa superiori alle risorse effettivamente disponibili in termini di copertura e di rispetto degli equilibri.

Ed invero se, come pure si è riferito (si veda sul punto P.I, par. 4.1.), la copertura pari almeno al 65-70% dell'importo complessivo dei residui perenti, dovrebbe rappresentare il limite di garanzia da osservare, tanto più tale limite si impone quando l'entità stessa dei residui perenti e un consistente indebitamento contribuiscono a determinare un progressivo squilibrio della gestione.

Viceversa, i dati trasmessi, relativi al triennio 1990/1992, confermano come la regione Lazio offra ai residui perenti una copertura molto al di sotto del limite di garanzia. Il quadro che segue ne dà dimostrazione:

COPERTURA RESIDUI PERENTI – ANNI 1990/1992
(miliardi)

	1990	1991	1992
a) residui perenti	710	1210	1656
b) garanzia di copertura (70%)	497	847	1159
c) stanziamento di bilancio *	98	140	161
Copertura perenti %	13,8	11,5	9,7

* Previsioni definitive.
Fonte dati: regione Lazio.

5.2.3. Segue: la rigidità del bilancio regionale in rapporto all'evoluzione delle entrate proprie

In quanto detto è la gravità di una situazione che tanto più impone una politica di rientro capace di far leva sia su un forte contenimento delle spese, ma anche sul recupero di un adeguato margine di entrate proprie.

Per quanto riguarda tale ultimo aspetto, il quadro complessivo risultante dai dati trasmessi dalla regione è rappresentato nella seguente tabella:

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(in milioni)

TRIBUTI REGIONALI	ANNI													
	1990			1991			1992			1993				
	Importo	%	Aumento consentito	Aumento operato	Importo	%	Aumento consentito	Aumento operato	Importo	%	Aumento consentito	Aumento operato	Importo	%
Imposta sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile	297	100	—	—	354	119	—	—	391	132	—	—	487	164
Tassa sulle concessioni regionali	16.270	100	+20% art. 4 L. 158/90	—	17.575	108	+20% art. 4 L. 158/90 +100% art. 10 D.L. 333/92	—	21.469	132	+100% art. 10 D.L. 333/92	—	21.807	134
Tassa automobilistica regionale	131.148	100	+110% tassa erariale L. 158/90	+110% tassa erariale L.r. 85/90	228.806	174	—	—	264.606	202	intera tassa da 1-1-93 art. 23 D.L.vo 504/92	intera tassa	688.376	525
Tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Tasse regionali universitarie	8.176	100	—	—	10.582	129	—	—	10.348	127	—	—	11.027	135
Addizionale regionale all'imposta erariale di trascrizione - ARIET	—	—	da 20% a 80% D.L.vo 398/90	—	10.660	100	da 20% a 80% L.R. 79/91 D.L.vo 398/90	—	46.901	440	—	—	53.190	499
Addizionale regionale all'imposta erariale sul gas metano usato come combustibile ed imposta regionale sostitutiva - ARISOAM	—	—	da L. 10 a L. 50 a me-trocubo D.L.vo 398/90	—	8.289	100	da L. 10 a L. 50 a me-trocubo D.L.vo 398/90	—	16.414	198	da L. 10 a L. 50 a me-trocubo D.L.vo 398/90	—	19.399	233
Imposta regionale sulla benzina per autotrazione	—	—	fino a L. 30/ltro D.L.vo 398/90	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
TOTALE	155.891	—	—	—	276.266	—	—	—	360.129	—	—	—	794.286	—

Fonte: Regione Lazio.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Sulla base dei suesposti dati, è possibile indicare la percentuale di incremento delle entrate autonome in rapporto al corrispondente andamento delle entrate per fondo comune. Il prospetto, impostato sulla base di una metodologia meglio descritta nel successivo paragrafo 7. (Parte I), evidenzia il risultato dello sforzo fiscale espresso in percentuale per i quattro anni di riferimento

ENTRATE TRIBUTARIE – FONDO COMUNE – % COMPOSIZIONE – ANNI '90/'93
(miliardi)

	1990	1991	1992	1993 *
LAZIO				
a) tit. I° cat. 1° (E. trib. accert.) *	156	276	360	364
- variaz. %		+ 76,9	+ 30,4	+ 1,1
b) f. com. ** + tassa autom. d.l.vo 504/92.	544	583	578	574
- variaz. %		+ 7,1	- 0,8	- 0,6
c) a + b.	690	859	938	938
- variaz. %		+ 24,4	+ 9,2	-
d) a / c %	22,6	32,1	38,3	38,8
- variaz. %		+ 9,5	+ 6,2	+ 0,5

* Per il 1993 l'importo degli accertamenti è al netto della quota ex erariale della tassa automobilistica

** l'importo riportato del fondo comune è quello corrispondente allo stanziamento del bilancio Stato

*** Per il '93 il riferimento è agli impegni bilancio Stato, non essendo disponibile il dato relativo allo stanziamento disaggregato per singole regioni.

Fonte: per entrate proprie tributarie di cui al Tit. I, cat. I: dati trasmessi dalla regione Lazio; per l'importo della tassa automobilistica ex erariale: dati RGS-IGESPA

Come sarà meglio illustrato al paragrafo 7 (Parte I), il Lazio si pone percentualmente tra quelle regioni che con lo sforzo fiscale guadagnano solo in parte spazi di autonomia mediante i quali compensare il contenimento dei trasferimenti dal bilancio statale.

Del resto è anche vero che lo stesso meccanismo di determinazione della quota parte del fondo comune '93 in rapporto alla riscossione della tassa automobilistica ex erariale devoluta alle regioni è valso ad assorbire gli effetti conseguibili con lo sforzo fiscale. Ed invero l'intera devoluzione alla regione della tassa automobilistica (risultante dal quadro seguente) non ha prodotto un ampliamento delle risorse autonome regionali dal momento che si è coniugata ad una corrispondente riduzione della quota parte del fondo comune.

TASSA AUTOMOBILISTICA – RIEPILOGO GESTIONE 1993 – COMPETENZA REGIONE LAZIO
(miliardi)

	Totale riscoss.	Comp. ACI	Cong. '91	Diff. maggio '93	Tot. versato
Tassa autom.	494,2	4,7	+ 5,5	- 0,3	494,7
Sopratt. ann. reg.	139,8	1,0	—	- 0,1	138,7
Tassa spec. reg.	34,9	0,3	—	- 0,02	34,7

Fonte dati: RGS-IGESPA

In sostanza, il fatto che la riscossione sia rimasta nella responsabilità statale (tramite il concessionario ACI), unitamente al meccanismo di contemporanea diminuzione del fondo comune di cui all'art. 8 della legge 281/1970, ha determinato un effetto di neutralità sul bilancio della regione Lazio (cfr. tabella seguen-

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

te), vanificando le aspettative riposte in quella che doveva rappresentare il primo passo per una maggiore autonomia fiscale e una più effettiva assunzione di responsabilità del livello decentrato. Le tabelle che seguono sono indicative in tal senso:

FONDO COMUNE REGIONE LAZIO – ANNI 1990/1993
(miliardi)

Tab I

1990			1991			1992			1993		
stanz.	imp.	erog.	stanz.	imp.	erog.	stanz.	imp.	erog.	stanz.	imp.	erogaz.
544	446	446	583	576	576	578	578	578		163	163

* Per il '93 il dato è al netto dell'imprto corrispondente alla devoluzione della tassa automobilistica ex erariale; inoltre è provvisorio perchè non tiene conto del conguaglio dipendente dalla ripartizione della residua somma fra le regioni (108 mid)
Fonte dati: Bollettino RGS-IGESPA, trasferimenti statali alle regioni (vari anni)

TASSA AUTOMOBILISTICA RISCOSSA/ ATTRIBUITA E FONDO COMUNE – ANNO 1993
(miliardi)

Tab II

tassa autom. tot riscoss.	quota ex erario attribuita	Fondo comune *	Totale *
669	411	163	574

* Il dato 1993 è provvisorio e risente del mancato conguaglio (v. nota precedente); inoltre il dato corrisponde all'impegno del bilancio Stato.

5.2.4. Segue: evoluzione dell'indebitamento regionale

Con specifico riferimento al 1992, ultimo esercizio per il quale si dispone di dati completi, la descritta situazione di disavanzo trova riscontro nell'importo complessivo delle eliminazioni corrispondenti a mutui previsti a pareggio del bilancio e poi non stipulati (– 5.212 miliardi).

Due sono gli aspetti che si intendono evidenziare.

Il primo aspetto riguarda la finalizzazione delle relative entrate, rivolte per 3.706 miliardi al ripiano del saldo negativo della gestione autonoma del bilancio e per 1.505 miliardi a copertura della gestione dei fondi vincolati. Ora, c'è da osservare come l'eliminazione dell'entrata non risulti aver trovato corrispondenza in altrettanta diminuzione di spesa o miglioramento dei saldi. Perciò, malgrado il mutuo non sia stato effettivamente acceso e la relativa entrata eliminata, nondimeno andava mantenuta l'iscrizione nel bilancio pluriennale dei relativi oneri ai fini dell'assolvimento dell'obbligo di copertura previsto dall'art. 10 della legge 281 del 1970, come modificata dall'art. 22 della 335. Viceversa, la regione Lazio non ha osservato questa regola e annualmente ha fatto corrispondere alla eliminazione dell'entrata per mutui anche l'eliminazione degli oneri finanziari relativi, alimentando i disavanzi con sempre maggiore indebitamento, fuori dei limiti previsti e in assenza di copertura.

5.2.5. Segue: il disavanzo nella gestione del servizio sanitario della regione Lazio

Il descritto quadro va ulteriormente completato per tener conto dell'esposizione del bilancio regionale a fronte dei disavanzi prodotti dalle gestioni sanitarie nel quadriennio 1990-1993.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

A tale riguardo occorre innanzitutto segnalare che nel bilancio 1994 è previsto il ricorso ad un mutuo di 1.067 miliardi per il ripiano a carico della regione relativo agli esercizi 1990-1992. Inoltre, riprendendo i risultati dell'analisi svolta in altra parte della relazione (P. II, par. 1.1.2 e 1.1.3), c'è da dire che la situazione appare assai più allarmante. Ed invero, ai 1.067 miliardi relativi al disavanzo 1990-1992 vanno poi aggiunti i 1.734 miliardi di disavanzo '93 che, al netto dei 541 miliardi di minori riscossioni di contributi sanitari (che dovrebbero restare a carico del bilancio dello Stato), lasciano permanere una differenza di 1.193 miliardi a carico della regione. Vanno poi aggiunti circa 40 miliardi di sequestri e pignoramenti per spesa sanitaria eseguiti presso il tesoriere regionale.

Ma non è tutto; va infatti considerato che con riferimento agli anni 1990-1993 la regione, a fronte di un complessivo disavanzo di 5.510 miliardi, corrispondente all'importo dei ripiani autorizzati, è stata in grado di stipulare, a tutto il '93, mutui per soli 716 miliardi, cui, come si è detto, si aggiungono nelle previsioni del bilancio '94 altri 1.067, con una esposizione ad ulteriore necessità di indebitamento per 3.700 miliardi.

In conclusione, a fronte del disavanzo effettivo di oltre 6.000 miliardi riscontrato a fine '92, ma che a fine '93, non sembra possa essere di molto inferiore, gravano altresì sulla regione esposizioni per la sanità di oltre 3.740 miliardi [(5.510 mld + 40) - (1067 + 716)].

6. Le difficoltà del mezzogiorno nei risultati della regione Calabria

A differenza delle situazioni del Lazio e della Puglia, descritte nei precedenti paragrafi, per la Calabria non sono riscontrabili disavanzi o squilibri nella gestione. Le particolari difficoltà che si trova ad affrontare la regione sono di natura diversa e in gran parte influenzate dal tessuto produttivo, dalla composizione demografica e dall'arretratezza infrastrutturale.

Nella relazione licenziata per il Parlamento nel giugno scorso, la Corte non ha mancato di rilevare e avvisare della limitata capacità della regione Calabria nell'impiego dei fondi assegnati a fini di investimento e di sviluppo. In particolare, veniva evidenziato come un indicatore in questo senso fosse costituito dall'elevato scarto del rapporto impegni/pagamenti del conto competenza rispetto al conto residui. In definitiva, nella bassa percentuale di smaltimento dei residui passivi veniva individuato un sintomo dell'inadeguato livello della capacità di spesa, nonché della misura dell'efficienza operativa dell'ente territoriale nel perseguimento delle finalità e degli obiettivi di sviluppo istituzionalmente assegnatigli.

I dati trasmessi dalla regione, a riscontro delle richieste della Corte, nonché gli ulteriori documenti successivamente acquisiti, consentono di offrire a sostegno delle predette osservazioni un quadro più ampio ed articolato che, per il tramite della ricostruzione dei dati economici e finanziari può far meglio risaltare le effettive possibilità di crescita dello sviluppo regionale.

6.1. *Segue: la situazione di amministrazione della regione Calabria*

Il risultato di amministrazione, ricostruito sulla base dei dati trasmessi dalla regione, espone nell'ultimo quadriennio una situazione di crescente avanzo: 3.252 miliardi per il 1990, 3.805 miliardi per il 1991, 4.130 miliardi per il 1992 e 4.537 miliardi per il 1993 (per quest'ultimo anno il dato è provvisorio).

Il risultato contabile di amministrazione '93 si scompone nelle seguenti poste contabili:

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE REGIONE CALABRIA ANNO 1993 (lire) *

Fondo di cassa (al 31.12)	122.076.072.279
Residui attivi	7.264.283.374.926
Residui passivi	3.029.714.741.987
Risultato contabile di amm.ne	4.356.644.705.218

* Dati provvisori rilevati a chiusura di esercizio, non ancora approvati dalla giunta regionale.
Fonte: dati trasmessi dalla regione Calabria

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In ordine ai predetti dati si deve osservare come, nella composizione dell'avanzo, assumano peso determinante le economie «vincolate» che, ai sensi della legge regionale di contabilità, devono essere reiscritte nei bilanci successivi, in corrispondenza di risorse a destinazione vincolata. Per gli ultimi quattro anni considerati (1990-1993), l'importo delle reiscrizioni risultano rispettivamente pari a: 2.472, 2.464, 2.440, 2.591 miliardi (13).

Tenuto conto dei residui passivi perenti, l'avanzo effettivo per il quadriennio considerato si riduce notevolmente, come risulta dalla seguente tabella, nella quale viene altresì rappresentata la situazione di manovrabilità del bilancio a fronte di una percentuale di copertura dei residui perenti (70%) che valga ad assicurare un sufficiente margine di garanzia al mantenimento degli equilibri (si veda su questo punto il paragrafo 4.1. della P. I):

AVANZO DI AMMINISTRAZIONE - REISCRIZIONI - PERENZIONI - REGIONE CALABRIA - ANNI 1990/1993
(miliardi)

	1990	1991	1992	1993 *
a) Risult. amministr.	3252	3805	4130	4357
b) Economie vincolate	2472	2464	2440	2591
c) R. Perenti compl.	727	1389	1835	1725
d) % minima a cop. (70%)	508	972	1144	1207
Margine manovrabilità (a - b - d)	+ 272	+ 369	+ 556	+ 559
Avanzo/dis. effettivo disponibile (a - b - c)	+ 53	- 48	+ 55	+ 40

* Per il '93 i dati riportati sono provvisori
Fonte: dati trasmessi dalla regione Calabria

Ciò premesso in ordine ai risultati del quadriennio, va poi osservato come relativamente all'esercizio '93 l'avanzo di amministrazione (4.357 mld) risulta così composto:

- 2.522,6 miliardi (57,9%): economie meramente contabili derivanti da spese non impegnate nel corso dell'esercizio 1993 ma finanziate con assegnazioni a destinazione vincolata, accertate e/o riscosse nell'esercizio o in esercizi precedenti;

- 1.725,8 miliardi (39,6%): residui passivi perenti;

- 108,3 miliardi (2,5%): quota libera per nuove destinazioni di spesa.

Nella relazione allegata al bilancio 1994, l'assessore al bilancio non manca di evidenziare come, nella quota libera pari a 108 miliardi, confluiscono circa 68,5 miliardi di fondi con vincolo di destinazione provenienti da economie su residui passivi riaccertati.

Pertanto, la quota libera si riduce alla somma di 39,8 miliardi, cioè poco meno dell'1% dell'intero avanzo di amministrazione contabilmente accertato.

Per quanto riguarda la gestione dei residui, vi è poi da riscontrare come non vi sia nel 1993 inversione di tendenza nel trend già manifestatosi nel 1992, che mostrava una progressiva e marcata divaricazione fra riscossioni e pagamenti nella gestione di competenza e nella gestione dei residui.

Anche per il 1993, quindi, i residui hanno manifestato un andamento in crescita: + 13 %, rispetto al '92, quelli attivi (7264 mld /5969 mld); + 61 % quelli passivi.

I settori nei quali si riscontra la maggiore vischiosità e un consistente rallentamento della capacità di spesa sono quelli delle assegnazioni vincolate di cui alla legge n. 64 del 1986, nonché quelli relativi ai cosiddetti piani operativi del quadro comunitario di sostegno (Q.C.S.).

13) Nell'importo di 2.591 miliardi, corrispondente alle economie da reiscrivere nell'esercizio 1994, sono compresi anche i residui passivi riaccertati e finanziati con fondi a destinazione vincolata.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Specialmente la fase di programmazione, che costituisce adempimento essenziale per poter fruire dei contributi comunitari, mostra la debolezza e i limiti strutturali dell'amministrazione regionale.

Un peso determinante nella composizione dei residui attivi hanno i fondi assegnati dallo Stato e non riscossi nel corso dell'esercizio 1993. L'amministrazione regionale rileva che una parte consistente di essi (4180 mld) proviene dagli stanziamenti di un numero limitato di capitoli dell'entrata (pari al 69,2% dei residui).

In particolare, essi riguardano:

- la forestazione: 390 miliardi;
- i piani triennali di sviluppo per il mezzogiorno: 883 miliardi;
- i fondi per i piani regionali di sviluppo: 1053 miliardi;
- i trasferimenti per opere pubbliche ed edilizia: 1.171 miliardi;
- assegnazione di fondi di parte corrente e maggiore assegnazione per anni precedenti, relative al f.s.n.: 363 miliardi.

Con riferimento ai contributi derivanti dal quadro comunitario di sostegno, occorre segnalare che la regione Calabria ha ottenuto dalla Commissione CEE la proroga sino al 30 giugno 1994 del termine - già fissato al 31 dicembre 1993 - per l'assunzione degli impegni relativi all'attuazione dei programmi comunitari per il periodo 1989-1993 (per il pagamento, il termine resta fermo al 31 dicembre 1995) (14).

La Commissione CEE, a seguito di una verifica sullo stato di attuazione dei programmi degli interventi programmati in Calabria e riscontrata la sussistenza di gravi rischi di mancata utilizzazione di una parte delle risorse, ha deciso di revocare parzialmente i contributi assegnati. Pertanto, è stato ridotto di 47 milioni di ECU il programma operativo plurifondo per quanto riguarda il contributo del fondo di sviluppo regionale (FESR), e di 10 milioni di ECU relativamente al fondo sociale europeo. Il programma operativo monofondo-formazione professionale, a causa dei medesimi ritardi, è stato ridotto di 40 milioni di ECU, a valere sul contributo del fondo sociale.

Altro discorso è quello dei disavanzi sanitari. Anche di questi occorre tener conto, dal momento che, a fronte di una disciplina legislativa viepiù orientata a farne carico ai bilanci regionali, va pure considerato il margine di sostenibilità rappresentato dai relativi equilibri e dai margini di effettiva manovrabilità.

Va allora considerato che il disavanzo della gestione sanitaria in Calabria, definitivamente accertato per gli anni 1987-1988 ammonta a circa 937 miliardi. Per gli anni 1989-1993, il disavanzo al 31 dicembre 1993 è di circa 2.274 miliardi (dato questo non definitivo). Per gli anni 1987-1988, i mutui a copertura del disavanzo sono stati realizzati solo limitatamente a 391 miliardi; per i restanti 546 miliardi, relativi al periodo suddetto, come pure per l'intero disavanzo 1989-1993, i mutui non sono stati assunti, in quanto le *usl* della regione non hanno provveduto a trasmettere i conti consuntivi e la documentazione richiesta.

6.2. *Segue: i principali dati dell'economia regionale in Calabria*

I dati sin qui riferiti, sulla situazione finanziaria e sull'evoluzione dei trends di spesa relativi a investimenti e interventi, acquistano maggiore significatività se confrontati con i principali indicatori economici. Invero, la realtà territoriale della regione Calabria è rivelatrice delle difficoltà strutturali che pesano sul mezzogiorno, frenando le potenzialità di «messa a profitto» delle risorse destinate allo sviluppo.

Sulla base dei dati forniti dall'ISTAT, relativi all'anno 1993 (si vedano in dettaglio i dati riportati al parag. 8 della P. I), la Calabria espone un tasso di disoccupazione che supera di più di 10 punti percentuali la media nazionale (20,52% > 10,36%). Rispetto alla media delle regioni del mezzogiorno, la Calabria è poi la più svantaggiata (20,52% su una media del 17,3%).

Per quanto riguarda il prodotto interno regionale, se tutto il sud d'Italia è al di sotto del dato medio nazionale, la punta minima la registra la Calabria (v. parag. 8 citato), che, nell'indice di prodotto per abitante, espone nel quadriennio '88-'91 la percentuale più bassa rispetto a tutte le altre regioni.

14) Va osservato a riguardo che la regione Calabria non ha mancato di dolersi della mancata individuazione, da parte della Commissione CEE, dell'entità massima dei contributi per i quali è possibile il differimento nella assunzione degli impegni. Ciò aumenta il rischio di una eventuale revoca per i contributi non differibili.

Altrettanto è a dire nei settori della produzione, ove, proprio l'agricoltura, cui maggiormente si rivolge l'attività del mezzogiorno e della Calabria in particolare, ha risentito, a partire dal 1991, del riorientamento delle risorse comunitarie verso politiche strutturali intese a incoraggiare produzioni competitive a carattere industriale, perciò penalizzanti per imprese di piccole dimensioni, diffuse specialmente in Calabria. Di qui la consistente ripercussione sul versante dell'occupazione, con l'uscita dal settore di 315.000 unità, di cui 215.000 appartenenti all'area del mezzogiorno.

Del resto, sono ancora le regioni del mezzogiorno e, fra queste, più delle altre la Calabria ad essere danneggiate per ciò che concerne i servizi, con una flessione nel commercio, nell'attività alberghiera e nei pubblici esercizi superiore rispetto al dato medio nazionale. Il rallentamento di queste attività si è ripercosso sull'occupazione, che, nel biennio '92-'93, ha registrato l'uscita dal settore di 633.000 unità appartenenti all'area del mezzogiorno (93,4% rispetto al dato complessivo nazionale).

Tanto più urgente è l'esigenza di una struttura organizzata ed efficiente dell'amministrazione regionale.

7. Evoluzione delle entrate proprie regionali in relazione ai margini di autonomia impositiva: fondo comune, entrate tributarie, indebitamento

Nella relazione dello scorso anno non si è mancato di evidenziare come le entrate proprie costituiscano una parte percentualmente modesta delle risorse complessivamente attribuite alle regioni. È stato sottolineato come queste rappresentassero, in termini di cassa, circa l'11% delle entrate correnti provenienti dal settore statale, mentre poi quelle per interventi di sviluppo restano tutt'ora soggette alla legislazione settoriale di spesa e al conseguente vincolo di destinazione.

Ora, a fronte di una legislazione che recentemente ha posto fra i suoi obiettivi quello di ampliare lo spazio di autonomia da riservare ai bilanci regionali, è opportuno verificare se e quanto tale obiettivo abbia trovato concreta realizzazione.

Punto di partenza per tale indagine è la ricostruzione delle fonti di finanziamento cui corrispondono entrate libere da vincoli.

Fra queste, assumono rilievo determinante il fondo comune, le entrate proprie tributarie e il ricorso all'indebitamento, mentre assai modesto è il rilievo della quota fissa di cui alla lett. a) della legge n. 158 del 1990 nella composizione delle risorse attribuibili a programmi di sviluppo.

Ciò posto, va innanzitutto sottolineato come fondo comune e entrate tributarie, siano ormai strettamente collegate, dal momento che, nel dare attuazione alla delega contenuta nella legge 421 del 1992, la determinazione del primo è stata agganciata e perciò sconta la maggiore attribuzione per tassa automobilistica; questa, a partire dall'anno 1993, è stata infatti interamente devoluta alle regioni, ma ha ridotto di altrettanto il fondo ex art. 8, legge n. 281 del 1970.

Allora, una prima considerazione è bene farla; perchè, se da un lato la devoluzione dell'intera tassa automobilistica non ha prodotto alcun ampliamento di risorse autonome regionali, per altro verso essa si è coniugata ad un meccanismo di determinazione e trasferimento del fondo comune che ne ha reso incerto l'ammontare legandolo all'andamento delle riscossioni e al meccanismo dei conguagli. Va pure detto che in questo medesimo quadro si colloca poi la nuova disciplina prevista in materia di ricorso all'indebitamento (art. 20, legge n. 68/1993) con la deroga introdotta rispetto al limite fissato dall'art. 22 della legge n. 335 del 1976 (e successive modificazioni) e il più ampio margine consentito a copertura dei disavanzi di bilancio. Su questa norma e sugli interrogativi che essa pone, si dirà poi.

Qui di seguito viene intanto ricostruita l'evoluzione degli stanziamenti definitivi 1990-1994 afferenti al fondo comune regionale (cap. 5926 M.T.) nonchè le relative erogazioni, disaggregate per regioni e poste a confronto, relativamente all'anno 1993, con le riscossioni della tassa automobilistica.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

FONDO COMUNE REGIONALE — ANNI 1990-1993
(in miliardi)

	1990			1991			1992			1993		
	stanz.	imp.	erog.	stanz.	imp.	erog.	stanz.	imp.	erog.	stanz.*	imp.**	erog.
Piemonte	452	384	idem	488	484	idem	484	idem	idem		190	idem
Lombardia	748	623	»	811	802	»	804	»	»		214	»
Veneto	432	367	»	465	461	»	461	»	»		161	»
Liguria	186	160	»	199	199	»	198	»	»		91	»
E. Romagna	438	379	»	480	473	»	476	»	»		128	»
Toscana	329	308	»	396	391	»	393	»	»		110	»
Umbria	147	118	»	149	146	»	147	»	»		79	»
Marche	238	160	»	202	202	»	201	»	»		103	»
Lazio	544	466	»	583	576	»	578	»	»		163	»
Abruzzo	199	164	»	214	207	»	213	»	»		110	»
Molise	74	59	»	79	74	»	79	»	»		56	»
Campania	801	631	»	840	782	»	838	»	»		530	»
Puglia	618	497	»	641	602	»	638	»	»		400***	»
Basilicata	144	114	»	149	138	»	149	»	»		106	»
Calabria	427	337	»	441	404	»	440	»	»		341	»
a) Totale	5.777	4.767	4.767	6.137	5.941	5.941	6.099	6.099	6.099	2.891*	2.782***	»
b) T.A.	(prev.)	(risc.)								3.550	(tot. 6.441)	
										3.266	(tot. 6.157)	
c) R. 89			142									
R. 90				1.000	800				200			
R. 91								200	200			
Q.N.R.											108	
a + b + c	5.777	4.767	4.909	6.137	6.941	6.741	6.099	6.299	6.499			
d) Q.ft.	531			531			531			531		
a) + d)	6.308			6.668			6.630			3.422 + (3.550) = (6.972)		

* A partire dal 1993 lo stanziamento per fondo comune è al netto dell'importo corrispondente all'attribuzione dell'intera tassa automobilistica

** Dello stanziamento totale non è stata ancora ripartita la somma di 108 miliardi

*** L'importo è riportato al lordo della rata di ammortamento di 60 miliardi del mutuo contratto con la cassa dd.pp. per ripiano dello squilibrio finanziario progressivo determinato in 1429 mld a tutto il 1991; l'importo della predetta rata, corrisposta direttamente dallo Stato alla Cassa, non figura perciò fra gli impegni e le erogazioni per fondo comune a favore della regione Puglia

Fonte dati: Bollettino RGS-IGESPA trasferimenti statali alle regioni (vari anni).

Legenda T.A.: tassa automobilistica; R: residuo importo dovuto su stanziamento anni precedenti; Q.N.R.: quota ancora non ripartita del fondo comune 1993; Q.ft. quota a carico del fondo comune per ripiano disavanzi di esercizio aziende di trasporto.

I dati esposti confermano la sostanziale flessione in termini di valore reale dei finanziamenti collegati a tributi erariali; considerazione che mantiene validità pur considerando le somme corrisposte in sostituzione dell'ILOR (163, 171, 178, miliardi nei tre anni 1990-1992), del resto abolita nel 1993.

Va notato in particolare come la differenza in più registrata dal 1991 sul 1990 corrisponde al finanziamento degli oneri per rinnovo contrattuale, determinati, a decorrere dal 1991 e per l'anno 1992, in 374 miliardi. Il che sta a significare che l'importo del f.c. anno 1991, depurato dei 374 miliardi, è circa pari a quello dell'anno precedente, mentre poi, nell'anno 1992, l'importo del fondo comune flette di 38 miliardi e per di più non assicura copertura all'onere annuale del nuovo contratto.

Nel richiamare, a riguardo, quanto già prospettato con riferimento alla copertura della legge finanziaria '94 (deliberazione ss.rr. 17 marzo 1994) e ai principi fissati in materia dalla Corte costituzionale (sentenza 9-27 luglio 1992 n. 399), preme qui soprattutto sottolineare come l'obiettivo di un più ampio margine di entrate autonome regionali sia rimasto esclusivamente affidato allo sforzo fiscale e al ricorso all'indebitamento, mentre la tassa automobilistica, assorbita nella corrispondente riduzione del fondo comune, ha finito per penalizzare i bilanci regionali a causa della sua sovrastima di oltre 300 miliardi, tradottasi in un corrispondente slittamento di cassa legato al meccanismo dei conguagli compensativi.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Gli effetti che sui bilanci regionali si ripercuotono a seguito della minore riscossione sono evidenziati nella seguente tabella, nella quale sono riportate diaggreate per regioni le entrate percepite per tassa automobilistica, per soprattassa annuale regionale e tassa speciale. Tali importi vanno depurati di quella parte che già spettava alle regioni sulla base della disciplina introdotta con la legge delega 158 del '90 come attuata dai dd.ll. 31 ottobre 1990 n. 310 (art. 4) e 1 ottobre 1991 n. 307 (art. 2).

RISCOSSIONE TASSA AUTOMOBILISTICA - FONDO COMUNE REGIONALE - ANNO 1993
(in miliardi)

Regioni	T. Aut.*	Sopr.ann.	T. sp.	Tot * a)	Diff. 93 b)	F. com. 93 c) **	a) + c) d)	a) / d) %
Piemonte	395	81	20	496	290	190	686	72,3
Lombardia	795	170	43	1008	585	214	1222	82,5
Venezia	395	92	23	510	296	161	671	76,0
Liguria	147	26	7	180	105	91	271	66,2
E. Romagna	441	105	26	572	346	128	700	81,7
Toscana	377	77	19	473	285	110	583	81,1
Umbria	84	22	6	112	66	79	191	58,6
Marche	120	31	8	159	95	103	262	60,7
Lazio	495	139	35	669	411	163	832	80,4
Abruzzo	115	34	9	158	101	110	268	58,9
Molise	21	9	2	32	22	56	88	36,3
Campania	268	117	29	414	300	530	944	43,8
Puglia	236	94	24	354	231	400***	754	46,9
Basilicata	42	17	4	63	41	106	169	37,3
Calabria	100	34	8	142	92	341	483	29,3
Totale	4.031	1.048	263	5.342	3.266	2.782	8.124	65,7

* L'importo è quello del versamento '93, che tiene conto di: compenso ACI, del conguaglio 1991 e sistemazioni differenze maggio '93

** Per il fondo comune occorre far riferimento alla quota impegnata, poichè la rimanente somma di 108 miliardi non risulta a tutt'oggi ripartita e manca la possibilità di riportarla in forma disaggregata. Il confronto di cui si dà conto nel testo soffre quindi di una certa approssimazione

*** Per la Puglia, vedi medesimo richiamo riportato alla tabella precedente

Fonte dati: per riscossioni tassa automobilistica: RGS-IGESPA; per fondo comune: Bollettino RGS-IGESPA - Trasferimenti Statali alle regioni (1993) [dati non definitivi]

Legenda: Diff 93 = gettito ACI '93 ex erario

I dati esposti consentono queste considerazioni.

Tutte le regioni del nord e del centro - e insieme a queste anche l'Abruzzo - riscuotono per tassa soprattassa e tassa speciale importi superiori a quanto loro assegnato per fondo comune regionale; inversa è la situazione nel sud. Tuttavia, nel confronto, assume maggiore significato la percentuale che tassa automobilistica e fondo comune assumono nella composizione dell'importo complessivo. Il che mette in chiaro come una maggiore capacità di contribuzione fiscale in confronto alle assegnazioni per fondo comune sia riscontrabile in Lombardia (82,5%), Emilia Romagna (81,7%), Toscana (81,1%) e, di seguito, Lazio (80,4%), Veneto (76%), Piemonte (72,3%).

Inversa, con la sola eccezione dell'Abruzzo (58,9%), la situazione delle regioni del sud: l'importo loro assegnato per fondo comune è superiore alle riscossioni per tassa automobilistica che partecipa alla composizione del totale per importi che vanno dal 29,3% della Calabria al 46,9% della Puglia. Va altresì notato che Campania e Puglia sono le regioni che ottengono trasferimenti per fondo comune superiori in assoluto a tutte le altre regioni. È del resto una situazione analoga a quella riscontrata con riguardo all'apporto percentuale dei contributi sanitari in rapporto alla composizione delle risorse globali comprensive del f.s.n., laddove anche in quel caso (v. P. II parag. 1.1.2.) Campania e Puglia sono le regioni

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

che dispongono di minori contributi effettivi, poi compensati con attribuzioni percentualmente superiori dal bilancio dello Stato, mentre Lombardia, Piemonte ed Emilia Romagna compongono il complesso delle risorse con maggiore percentuale contributiva.

Sempre a proposito delle entrate proprie tributarie, una volta escluso l'effetto collegabile all'attribuzione dell'intera tassa automobilistica — che non vale ad ampliare la parte autonoma dei bilanci regionali né costituisce espressione di scelte discrezionali — le componenti cui far riferimento per una valutazione sui risultati dello sforzo fiscale, sono costituite dai rimanenti tributi regionali iscritti al titolo I, cat. 1 (o 1° e 2° per alcuni bilanci regionali: Liguria, Marche e altre).

A seguito delle richieste rivolte da questa Corte a tutte le regioni a statuto ordinario e tenuto conto delle risposte pervenute — peraltro non sempre complete sul punto — è possibile raffrontare per il quadriennio 1990-1993 l'effetto prodotto da tali entrate in termini di incremento percentuale della capacità di spesa autonoma. A tale proposito va pure ricordato come a partire dall'anno 1991 abbiano avuto applicazione le disposizioni introdotte in attuazione della legge n. 158 del 1990 (d.leg.vo. 398/90, d.l. 11.7.'92 n. 333 e leggi regionali).

La tabella che segue espone per i quattro anni 1990-93 gli accertamenti a consuntivo recati sul titolo I, cat. 1° (entrate proprie tributarie) al netto — relativamente all'anno '93 — dell'ulteriore attribuzione relativa alla parte della tassa automobilistica cui è corrisposta analoga decurtazione del fondo comune. Tali accertamenti, che esprimono lo sforzo fiscale delle regioni, posti a confronto con le attribuzioni per fondo comune, danno la misura degli effetti conseguiti alle scelte discrezionali riservate in materia di entrate proprie. La soluzione di decurtare l'importo corrispondente alla quota della tassa automobilistica riscossa sino al 1992 dall'erario, sommandola invece all'importo del fondo comune '93, è motivata dallo scopo dell'indagine che è quello di costruire un parametro di riferimento su cui misurare l'efficacia dello sforzo fiscale in relazione a scelte rimesse almeno in parte alle scelte discrezionali di politica tributaria. Ora, la maggiore attribuzione di entrate per tassa automobilistica 1993 consegue automaticamente da disposizioni di legge senza che vi contribuiscano le decisioni autonome delle regioni, alle quali d'altro canto neppure competono responsabilità di riscossione. Del resto — e lo si è già detto in precedenza — tale maggiore attribuzione, riducendo di altrettanto il fondo comune, neppure è valsa ad ampliare il complesso delle risorse autonome regionali.

Ciò precisato sul metodo espositivo, il confronto dei dati sottoriportati consente di ricostruire la composizione percentuale delle entrate autonome, da cui è possibile desumere il contributo offerto all'elasticità del bilancio mediante la manovra della leva fiscale [lett. d) delle tabelle].

ENTRATE TRIBUTARIE — FONDO COMUNE — % COMPOSIZIONE — ANNI '90/'93
(miliardi)

	1990	1991	1992	1993 *
LAZIO				
a) tit. 1° cat. 1° (E. trib. accert.) *	156	276	360	364
— variaz. %		+ 76,9	+ 30,4	+ 1,1
b) f. com. ** + tassa autom. d.l.vo 504/92	544	583	578	574
— variaz. %		+ 7,1	- 0,8	- 0,6
c) a + b	690	859	938	938
— variaz. %		+ 24,4	+ 9,2	-
d) a / c %	22,6	32,1	38,3	38,8
— variaz. %		+ 9,5	+ 6,2	+ 0,5

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	1990	1991	1992	1993 *
CALABRIA				
a) tit. I° cat. 1° (E. trib. accert.) *	34	33	70	63
- variaz. %		- 3	+ 112	- 10,0
b) f. com. ** + tassa autom. d.l.vo 504/92	427	441	440	433
- variaz. %		+ 3,2	- 0,2	- 1,6
c) a + b	461	474	510	496
- variaz. %		+ 2,8	+ 7,5	- 2,7
d) a / c %	7,4	6,9	13,7	12,7
- variaz. %		- 0,5	+ 6,8	- 1
BASILICATA				
a) tit. I° cat. 1° (E. trib. accert.) *	13	23	29	33
- variaz. %		+ 76,9	+ 26	+ 13,7
b) f. com. ** + tassa autom. d.l.vo 504/92	144	149	149	147
- variaz. %		+ 3,4	0	- 1,3
c) a + b	157	172	178	180
- variaz. %		+ 9,5	+ 3,4	+ 1,1
d) a / c %	8,3	13,3	16,3	18,3
- variaz. %		+ 5	+ 3	+ 2
VENETO				
a) tit. I° cat. 1° (E. trib. accert.) *	149	261	396	418
- variaz. %		+ 75,1	+ 51,7	+ 5,5
b) f. com. ** + tassa autom. d.l.vo 504/92	432	465	461	457
- variaz. %		+ 7,6	- 0,8	- 0,8
c) a + b	581	726	857	875
- variaz. %		+ 24,9	+ 18	+ 2,1
d) a / c %	25,6	35,9	46,2	47,7
- variaz. %		+ 10,3	+ 10,3	+ 1,5
LIGURIA				
a) tit. I° cat. 1° (E. trib. accert.) *	56	91	128	140
- variaz. %		+ 62,5	+ 40,6	+ 9,3
b) f. com. ** + tassa autom. d.l.vo 504/92	186	199	198	196
- variaz. %		+ 7,0	- 0,5	- 1,0
c) a + b	242	290	326	336
- variaz. %		+ 19,8	+ 12,4	+ 3,6
d) a / c %	23,1	31,3	39,2	41,6
- variaz. %		+ 8,2	+ 7,9	+ 2,4
TOSCANA				
a) tit. I° cat. 1° (E. trib. accert.) *	155	225	275	333
- variaz. %		+ 45,1	+ 22,2	+ 21,0
b) f. com. ** + tassa autom. d.l.vo 504/92	329	396	393	395
- variaz. %		+ 20,3	- 0,7	+ 0,5
c) a + b	484	621	668	728
- variaz. %		+ 28,3	+ 7,6	+ 9,0
d) a / c %	32,0	36,2	41,2	45,7
- variaz. %		+ 4,2	+ 5,2	+ 4,5

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	1990	1991	1992	1993 *
EMILIA ROMAGNA				
a) tit. I° cat. 1° (E. trib. accert.) *	163	282	323	332
- variaz. %	58,6	72,9	14,8	2,7
b) f. com. ** + tassa autom. d.l.vo 504/92	438	480	476	474
- variaz. %		+ 9,5	- 0,8	- 0,4
c) a + b	601	762	799	806
- variaz. %		26,7	4,8	0,8
d) a / c %	27,1	37,0	40,4	41,1
- variaz. %		+ 9,9	+ 3,4	+ 0,7
UMBRIA				
a) tit. I° cat. 1° (E. trib. accert.) *	nd	55	61	65
- variaz. %			+ 10,9	+ 6,5
b) f. com. ** + tassa autom. d.l.vo 504/92	nd	149	147	145
- variaz. %			- 1,3	- 1,3
c) a + b	nd	204	208	210
- variaz. %			+ 1,9	+ 0,9
d) a / c %	nd	26,9	29,3	30,9
- variaz. %			+ 2,4	+ 1,6
MARCHE				
a) tit. I° cat. 1° (E. trib. accert.) *	51	81	85	99
- variaz. %		+ 58,8	+ 4,9	+ 16,4
b) f. com. ** + tassa autom. d.l.vo 504/92	238	202	201	198
- variaz. %		- 15,1	- 0,5	- 1,5
c) a + b	289	283	286	297
- variaz. %		- 2,1	+ 1,0	+ 3,8
d) a / c %	17,1	28,6	29,7	33,3
- variaz. %		+ 11,5	+ 1,1	+ 3,6
PIEMONTE				
a) tit. I° cat. 1° (E. trib. accert.) *	152	252	333	353
- variaz. %		+ 65,8	+ 32,1	+ 6,0
b) f. com. ** + tassa autom. d.l.vo 504/92	452	488	484	480
- variaz. %		+ 7,9	- 0,8	- 0,8
c) a + b	604	740	817	833
- variaz. %		+ 22,5	+ 10,4	+ 1,9
d) a / c %	25,7	34,0	40,7	42,3
- variaz. %		+ 8,3	+ 6,7	+ 1,6
ABRUZZO				
a) tit. I° cat. 1° (E. trib. accert.) *	37	67	76	72
- variaz. %		+ 81,0	+ 13,4	- 5,2
b) f. com. ** + tassa autom. d.l.vo 504/92	199	214	213	221
- variaz. %		+ 7,5	- 0,4	+ 3,7
c) a + b	236	281	289	293
- variaz. %		+ 19,0	+ 2,8	+ 1,4
d) a / c %	15,6	23,8	26,2	24,5
- variaz. %		+ 8,2	+ 2,4	- 1,7

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	1990	1991	1992	1993 *
LOMBARDIA				
a) tit. I° cat. 1° (E. trib. accert.) *	382	578	669	594
- variaz. %		+ 51,3	+ 15,7	- 11,2
b) f. com. ** + tasa autom. d.l.vo 504/92	748	811	804	799
- variaz. %		+ 8,4	- 0,8	- 0,6
c) a + b	1.130	1.389	1.473	1.393
- variaz. %		+ 22,9	+ 6,0	- 5,4
d) a / c %	33,8	47,6	45,4	42,6
- variaz.		+ 13,8	- 2,2	- 2,8
CAMPANIA				
a) tit. I° cat. 1° (E. trib. accert.) *	114	163	192	187
- variaz. %		+ 42,9	+ 17,7	- 2,6
b) f. com. ** + tasa autom. d.l.vo 504/92	801	840	838	830
- variaz. %		+ 4,8	- 0,2	- 0,9
c) a + b	915	1.003	1.030	1.017
- variaz. %		+ 9,6	+ 2,7	- 0,3
d) a / c %	12,4	16,2	18,6	18,3
- variaz.		+ 3,8	+ 2,4	- 0,3
MOLISE				
a) tit. I° cat. 1° (E. trib. accert.) *	6	10	15	15
- variaz. %		+ 66,6	+ 50,0	0
b) f. com. ** + tasa autom. d.l.vo 504/92	74	79	79	78
- variaz. %		+ 6,7	0	- 1,2
c) a + b	80	89	94	93
- variaz. %		+ 11,2	+ 5,6	- 1,0
d) a / c %	7,6	11,2	15,9	16,1
- variaz.				

PUGLIA

(dati non disponibili)

* Per il 1993, l'importo degli accertamenti è al netto della quota ex erariale della tasa automobilistica, portata invece in aumento dell'importo del fondo comune per rendere omogenea la serie storica e per i motivi spiegati nel testo.

** Per il fondo comune 1990, 1991 e 1992 si è preferito far riferimento all'importo dello stanziamento del bilancio Stato più significativo ai fini dell'analisi svolta e dei confronti annuali in quanto ricompre gli slittamenti dovuti alle esigenze di riparto e i ritardi delle effettive erogazioni (vedi tabella precedente); per il 1993, il riferimento è invece agli impegni perchè non si dispone del dato disaggregato relativo allo stanziamento (la differenza complessiva è pari a 108 miliardi, corrispondente alla quota non ripartita).

Il confronto dei suesposti dati esprime una situazione differenziata in termini di efficacia di sforzo fiscale, con riguardo allo spazio autonomo di entrata e perciò di manovrabilità di bilancio che le regioni sono in grado di assicurarsi. Il quadro espositivo acquista peraltro maggiore significatività con riguardo al diverso margine percentuale di incremento che, nella composizione delle entrate complessive dei tre anni '91-'93 per fondo comune e entrate fiscali, assumono le seconde nei confronti delle prime [lett. d) della precedente ricostruzione], come evidenziato dalla tabella che segue:

RISULTATO PERCENTUALE DELLO SFORZO FISCALE * - ANNI 1990/1993

Pie.	Lomb.	Ven.	Lig.	E.Rom.	Tosc.	Umb.	Marc.	Laz.	Abr.	Mol.	Cam.	Pug.	Bas.	Cal.
16,6	8,8	22,1	18,5	14,0	13,7	**	16,2	16,2	8,9	8,5	5,9	nd	8,9	3,9

* Incremento margine percentuale nella composizione delle entrate per fondo comune ed entrate fiscali nel triennio '91-'93;

** Per l'Umbria mancano i dati 1990, non è quindi possibile il confronto della serie di tre anni

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

che, seppure incompleta (per l'Umbria manca il dato '93 e per la Puglia non sono disponibili i relativi dati), conferma una situazione che nel confronto delle tre aree geografiche — ma con l'eccezione della Lombardia — privilegia il nord rispetto sia al centro, sia — e in misura maggiore — alle regioni del sud. Ed invero, mentre al nord lo sforzo fiscale assicura una crescita di peso percentuale alle entrate tributarie discrezionalmente manovrabili che si colloca fra il 22,1% (Veneto) e il 14% (Emilia Romagna), al sud tale valore percentuale oscilla tra il 5,3% (Calabria) e il 10% (Basilicata), mentre il centro si mantiene su limiti percentuali intermedi. Il risultato della Lombardia, quanto a sforzo fiscale, è più vicino alle regioni del sud che a quelle del nord e del centro.

Il che sta a significare che lo sforzo fiscale delle regioni del nord — a parte l'indicata eccezione — produce maggiori risultati nel riguadagnare spazi di autonomia con i quali compensare il contenimento dei trasferimenti dal settore statale. Conclusione, questa, del resto coerente con il tipo di imposizione (indiretta) riservato alle regioni, che tende a privilegiare quelle più dotate in termini di complessivo sviluppo territoriale. Le osservazioni sugli indicatori economici, che saranno svolte in un successivo paragrafo (8., P. I), sono indicative in tal senso, a dimostrazione che anche il tasso di crescita economica delle regioni è condizione di non poca influenza nell'assicurare stabilità finanziaria ai relativi bilanci.

Da altro punto di vista, deve poi notarsi come la sollecitazione alla ricerca di maggiore autonomia nella capacità di spesa si venga a coniugare ad una diminuzione di trasferimenti per fondo comune che — nella logica normativa tutt'ora vigente — finisce in parte per annullare, insieme agli effetti dello sforzo fiscale, la logica incentivante che dovrebbe esservi inclusa.

Ancora una volta vi è quindi occasione per ribadire come trasparenza e leale collaborazione fra livelli di governo presuppongono forme, metodi e meccanismi in grado di rendere fedele, anche nell'attuazione, il significato racchiuso nel disegno di rinnovamento legislativo, evitando di annullarne o ridurne quegli effetti che più precipuamente ne sono coesenziali.

Infine un'ultima riflessione per notare come il nuovo regime di ricomposizione delle entrate proprie, nella diversa percentuale riconducibile ai tributi e alla compartecipazione ad entrate erariali, abbia avuto applicazione in un momento particolarmente sfavorevole della congiuntura economica. Come si è detto, i tributi manovrabili da parte delle regioni a statuto ordinario sono quelli indiretti (tasse sulle concessioni, add. imposta trascrizione, gas metano, tassa autom., imposta su consumo benzina, tassa occ. spazi e aree pubbl.); quelli, cioè, che si rivelano meno produttivi durante le fasi di recessione economica. Ora, in presenza di indicatori globalmente convergenti nel senso di un rallentamento del ciclo più accentuato al sud che al nord (v. P. I, par. 8), è evidente come le regioni del mezzogiorno abbiano finito con l'essere maggiormente penalizzate anche se il meccanismo di perequazione non ha mancato di compensare parte del differenziale.

8. I risultati finanziari nel quadro dello sviluppo economico delle realtà regionali

Le considerazioni sin qui svolte con riguardo agli equilibri di gestione e ai risultati finanziari espressi al termine degli esercizi considerati acquistano maggiore significatività se posti in relazione ai dati dell'economia delle singole realtà regionali, confrontati fra loro e rapportati ai corrispondenti dati nazionali.

Gli aspetti che rilevano in proposito sono quelli relativi: all'occupazione, al sistema produttivo e al suo sviluppo, ai servizi. Ciò, per un duplice ordine di motivi.

In primo luogo, il sostegno dell'occupazione, soprattutto in periodi congiunturali, rientra fra gli obiettivi, generici o specifici, delle politiche di intervento; mentre poi l'andamento del tasso di disoccupazione è fra gli elementi che condizionano e in certo modo segnano il limite di una politica di contenimento della spesa pubblica che voglia mantenersi coerente con prudenziali margini di stabilità sociale.

Da altro punto di vista, costi e risultati delle singole gestioni, ma pure lo stare o no dentro agli equilibri di bilancio, sono elementi suscettibili di diversa valutazione secondo che ne siano conseguiti, o no, esiti positivi in termini di riduzione/aumento dei tassi di disoccupazione, in termini di crescita del sistema produttivo e dello sviluppo, nonché di valore aggiunto regionale. All'inverso, l'evolvere degli andamenti produttivi, nonché le variazioni registrabili nel mercato del lavoro, esplicano influenza determinante

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

nel processo di produzione e alimentazione delle risorse cui attingere nell'esplicazione dell'attività pubblica di prelievo e in questo senso costituiscono una variabile, di influenza non trascurabile, nell'ambito dei risultati delle gestioni pubbliche.

Le tabelle seguenti riportano i dati relativi ad occupazione, consumi e prodotto lordo regionale (quali indicatori di sviluppo), con particolare riguardo a specifici settori produttivi (agricoltura, industria e servizi) con riferimento al comparto nazionale, ad aree geografiche e a singole regioni. Per riferimenti e dati più completi si rinvia poi alle tavole allegate al presente paragrafo.

**FORZE LAVORO – ANNI 1987 / 1993 – (per anni '92 e '93 def. EUROSTAT) –
ITALIA (dati in migliaia)**

Anni	Occupati in complesso	Tasso occupaz.	Persone in cerca di lavoro - tot.	Forze lavoro Totale	Tasso disoccup.
1987	20.836	88,0	2.832	23.669	11,9
1988	21.103	87,9	2.885	23.988	12,0
1989	21.004	87,9	2.865	23.870	12,0
1990 *	21.396	88,6	2.751	24.147	11,4
1991 *	21.592	89,0	2.653	24.245	10,9
1992	21.459	87,5	2.799	24.527	11,5
1993	20.427	89,6	2.360	22.787	10,3

* Per gli anni 1990 e 1991 sono stati utilizzati dati ricalcolati per tener conto del nuovo metodo di rilevazione adottato a partire dal 1991. Questo consente il confronto '90-'93, non invece per gli anni precedenti.
Fonte: ISTAT – dati aggiornati al maggio 1994

I suesposti dati consentono le seguenti considerazioni:

– nel '93, cala seppure di poco il tasso di disoccupazione (- 1,2) che si attesta al valore più basso dell'ultimo quadriennio; flette la domanda di lavoro con una diminuzione (rispetto al '92) di 1 milione e 32 mila occupati, il cui tasso, a causa della flessione delle forze di lavoro, migliora però di oltre due punti rispetto all'anno precedente;

– nella composizione totale delle forze di lavoro aumenta, al termine del quadriennio, il peso dei disoccupati rispetto a chi è in cerca di prima occupazione (rispettivamente: 483 mila e 1357 mila nel '90, 846 e 1031 nel '93).

Nella seguente tabella i predetti dati sono disaggregati per aree geografiche:

**FORZE LAVORO – ANNI 1991 / 1993* – (per anni '92 e '93 def. EUROSTAT) –
NORD – CENTRO – SUD (dati in migliaia)**

Anni	Occupati in complesso	Tasso occupaz.	Persone in cerca di lavoro - tot.	Forze lavoro Totale	Tasso disoccup.	
1991	N	10.808	94,8	585	11393	5,1
	C	4.318	90,3	460	4.778	9,6
	S	6.466	80,1	1.607	8.074	19,9
1992	N	10.719	94,1	672	11.392	5,8
	C	4.285	90,1	469	4.754	9,8
	S	6.455	79,6	1.658	8.112	20,4
1993	N	10.369	93,7	608	11.058	6,2
	C	4.099	91,2	394	4.493	8,7
	S	5.959	82,4	1.278	7.236	17,3

* Per gli anni precedenti al 1991 non si dispone di dati disaggregati ricalcolati secondo il nuovo metodo di rilevazione; in mancanza di che non è possibile il confronto
Fonte: ISTAT

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Più che le variazioni annuali, è interessante il confronto del diverso peso che assume il tasso di disoccupazione al nord e al centro e quello invece riscontrabile al sud; ed invero quest'ultima area espone una situazione squilibrata rispetto al resto del paese (17,3% rispetto al 6,2% del nord e al 8,7% del centro); c'è da dire tuttavia che nel confronto con il corrispondente dato del 1992, l'ultimo anno consente al mezzogiorno di aggiudicarsi un miglioramento di circa tre punti percentuali con una flessione del tasso dal 20,4% al 17,3%. Non altrettanto avviene al nord e al centro; in quest'ultima area la diminuzione del '93 sul '92 è di circa un punto percentuale, mentre al nord l'andamento si presenta negativo nell'evoluzione degli ultimi tre anni con un aumento del tasso di disoccupazione dal 5,1% del 1991 al 5,8% del 1992 e infine al 6,2% del 1993. Ciò non di meno la situazione del mercato del lavoro nel mezzogiorno non smette di destare preoccupazione sia per il tasso di disoccupazione che resta comunque elevato, sia perchè la flessione registrata nel 1993 non si è tradotta nell'aumento del numero degli occupati, diminuiti invece rispetto al '92 di 496 mila unità, superiore a quella riscontrabile al nord e al centro (- 350 mila, - 186 mila).

È questa una considerazione che deve far riflettere per quanto è destinata ad incidere sulle stesse potenzialità di risorse cui le amministrazioni pubbliche possono far ricorso per ampliare i margini di entrate proprie. La minore percezione di contributi sanitari al sud rispetto al nord, si iscrive in questa diversa morfologia di risorse occupazionali, viepiù aggravata qualora si consideri che nella composizione della popolazione il peso di quella in età lavorativa (13-70 anni), in rapporto al totale, si attesta al 78% circa nel centro-nord e al 73,8% circa nel mezzogiorno (sud-isole).

Con riferimento all'anno 1993 si espongono di seguito i dati relativi alle forze di lavoro disaggregati per regioni, ivi comprese quelle ad autonomia speciale:

**FORZE LAVORO — ANNO 1993 * — (def. EUROSTAT) —
REGIONI (dati in migliaia)**

Regioni	Occupati in complesso	Tasso occupaz.	Persone in cerca di lavoro - tot.	Forze lavoro Totale	Tasso % disoccup.
Piemonte	1.718	92,8	132	1.850	7,14
V. d'Aosta	51	94,4	3	54	5,56
Lombardia	3.682	94,1	228	3.910	5,83
T.A.A.	380	95,9	16	396	4,04
B.p.a.	195	96,5	7	202	3,47
T.p.a.	185	95,3	9	194	4,64
Veneto	1.796	94,4	104	1.901	5,47
F.V.G.	454	92,8	35	489	7,16
Liguria	596	90,5	62	658	9,42
E. Romagna	1.691	93,9	108	1.800	6,00
Toscana	1.374	91,7	124	1.498	8,28
Umbria	304	92,6	24	328	7,32
Marche	565	93,0	41	607	6,75
Lazio	1.855	90,0	205	2.060	9,95
Abruzzo	442	90,7	44	487	9,03
Molise	113	86,9	17	130	13,08
Campania	1.585	80,3	387	1.972	19,62
Puglia	1.200	85,9	196	1.396	14,04
Basilicata	183	89,7	33	215	15,35
Calabria	585	72,6	151	736	20,52
Sicilia	1.353	80,1	335	1.689	19,83
Sardegna	497	81,3	114	611	18,66
ITALIA	20.427	89,6	2.360	22.787	10,36

Fonte: ISTAT (dati aggiornati al maggio 1994).

I dati esposti confermano quanto detto in ordine alla situazione deteriorata delle regioni del sud, con tassi di disoccupazione le cui punte massime si riscontrano in Calabria (20,5%) e Campania (19,6%) ma che restano tuttavia elevate nelle altre regioni (18,6 - 15 - 13%). Unica eccezione, nell'ambito delle regioni

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

del sud, è rappresentata dall'Abruzzo che con il 9,0% non è distante dai valori del centro-nord. Le situazioni più favorevoli si iscrivono tutte al nord con i tassi più bassi del Trentino Alto Adige (4%) e delle due province di Trento (4,6%) e Bolzano (3,4%), mentre fra le regioni a statuto ordinario la più favorita è la Lombardia (5,8%). Solo la Liguria tocca il 9%; tutte le altre regioni settentrionali si collocano a livelli più bassi.

Le considerazioni fatte sull'evoluzione dei tassi di disoccupazione e in genere sulla situazione diversificata del mercato del lavoro, per serie storiche e per aree geografiche, va posta anche in rapporto con quei dati nei quali è la sintesi e perciò maggiormente si esprime il grado di sviluppo economico del paese e delle singole realtà territoriali.

Nelle seguenti tabelle sono riportati i dati relativi ai consumi e agli investimenti, nonché al prodotto lordo regionale in rapporto ai corrispondenti dati nazionali. Il periodo di riferimento è il quadriennio 1988-1991; per gli anni successivi non sono infatti disponibili i dati disaggregati per regioni.

PRODOTTO INTERNO LORDO AI PREZZI DI MERCATO * - ANNI 1988/1991 - REGIONI
(prezzi: lire '85)

Regioni	1988			1989			1990			1991		
	Tot.* prez. mld	I.a. Ital. = 100 prez. mil	I.o.	Tot. prez. mld	I.a. Ital. = 100 prez. mil	I.o.	Tot. prez. mld	I.a. Ital. = 100 prez. mil	I.o.	Tot. prez. mld	I.a. Ital. = 100 prez. mil	I.o.
Piemonte	9,22	119,4	107,5	9,13	119,4	106,8	9,07	118,2	106,1	8,89	115,5	103,3
V.A.	0,24	124,7	100,0	0,24	126,5	102,2	0,24	123,3	99,0	0,24	123,4	100,8
Lombardia	20,21	130,0	117,0	20,37	130,4	116,8	20,29	128,9	114,9	20,01	126,9	113,8
T. A. A.	1,84	120,5	95,8	1,81	119,9	94,6	1,83	120,8	95,1	1,83	121,7	96,8
Venzia	8,61	114,1	99,0	8,67	115,0	100,0	8,67	114,2	100,0	8,68	114,3	100,1
F.V.G.	2,42	113,3	100,8	2,46	117,4	102,9	2,48	118,2	105,4	2,46	118,4	105,7
Liguria	3,40	110,2	107,3	3,36	111,4	107,6	3,43	112,6	110,7	3,48	114,8	113,6
E. Romagna	8,56	123,9	106,1	8,51	123,3	106,4	8,49	123,2	105,9	8,42	122,6	105,6
Toscana	6,63	106,6	98,6	6,60	106,6	98,8	6,56	106,2	99,3	6,63	107,0	98,7
Umbria	1,31	91,3	87,3	1,32	92,6	89,5	1,33	92,5	89,5	1,36	94,6	91,0
Marche	2,56	103,9	90,3	2,59	104,8	91,5	2,57	104,6	92,8	2,55	104,1	94,0
Lazio	8,89	112,4	107,9	9,92	111,4	109,5	10,08	113,4	110,3	10,19	114,1	111,2
Abruzzo	1,87	85,2	86,1	1,90	86,4	87,1	1,92	87,6	87,2	1,94	88,5	90,0
Molise	0,43	73,1	75,7	0,42	72,3	78,3	0,42	72,0	76,6	0,42	73,1	79,3
Campania	6,79	68,4	85,8	6,87	68,5	85,4	6,91	69,7	86,1	6,82	69,0	85,8
Puglia	5,13	73,4	90,7	5,11	73,1	89,1	5,03	72,9	88,9	5,15	74,3	89,7
Basilicata	0,65	60,2	68,7	0,64	59,3	68,2	0,64	60,0	69,3	0,65	59,7	73,8
Calabria	2,09	56,6	73,1	2,17	58,0	74,0	2,04	55,5	73,3	2,12	58,3	74,9
Sicilia	6,05	66,9	87,9	5,82	65,1	85,9	5,94	66,6	86,9	5,97	67,6	86,8
Sardegna	2,08	73,3	86,1	2,06	72,7	84,0	2,09	73,8	85,2	2,17	76,8	87,5

* Il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato rappresenta il risultato finale dell'attività produttiva delle unità operanti sul territorio economico nazionale; esso corrisponde alla produzione totale di beni e servizi dell'economia, diminuita dei consumi intermedi ed aumentata delle imposte indirette sulle importazioni.

Fonte dati: ISTAT

Legenda: I.a.: indice per abitante; I.o.: indice per occupato.

I suindicati dati mettono in chiaro quale sia il contributo regionale alla formazione del pil nazionale e confermano la diversità che caratterizza le realtà regionali in termini di sviluppo economico e potenzialità produttive. La Lombardia, con il 20,2%, 20,3%, 20,2% e 20% di partecipazione alla formazione del pil per i quattro anni considerati espone la percentuale più elevata nel confronto con le altre regioni, seguita ma a distanza da Lazio (9,8%, 9,9%, 10%, 10,1%), Piemonte (9,2%, 9,1%, 9%, 8,8%), Emilia Romagna (8,5%, 8,5%, 8,4%, 8,4%) e Veneto (8,6%, 8,6%, 8,6%, 8,6%).

Più significativo tuttavia è il confronto fondato sull'indice di prodotto per abitante, che consente di tener conto del dato relativo alla popolazione regionale. Resta la prevalenza del nord; si ridimensiona invece il contributo del Lazio; la Lombardia conserva il maggior peso di incidenza, seguita dall'Emilia

Romagna, dal Piemonte e dal Veneto. Fra le regioni a statuto speciale è la Valle d'Aosta ad occupare il primo posto in termini di contributo al pil nazionale per abitante. Tutto il sud è al di sotto dell'indice nazionale (prezzi in migliaia: Italia = 100) e la punta minima la registra la Calabria (56,6%, 58%, 55,5%, 58,3%), mentre fra le altre regioni del mezzogiorno nessuna supera l'indice del 75/100.

Ulteriori considerazioni sono da farsi con riguardo a consumi e investimenti, in termini di contributo offerto dalle realtà regionali alla formazione del prodotto interno lordo e nella composizione del valore aggiunto.

Punto di partenza sono i risultati dell'anno a livello nazionale, rispetto ai quali assume rilevanza la diversa conformazione regionale, nei differenziali esposti anche per aree geografiche.

Nell'anno '93, il prodotto interno lordo è cresciuto rispetto all'anno precedente del 3,7% (prezzi correnti) con una diminuzione in termini reali del 0,7%. Con riferimento agli ultimi due anni essa è dipesa dal rallentamento della domanda interna, sia per consumi che per investimenti. Nel '93 i consumi interni delle famiglie a prezzi correnti sono aumentati del 2,5%, cui corrisponde una diminuzione in termini reali del 3%. La spesa complessiva per investimenti lordi ha registrato una diminuzione del 9,7% in termini monetari e del 17,5% in termini reali.

L'andamento della produzione nei vari settori vale a ricostruire le coordinate dello sviluppo delle realtà regionali e le determinanti endogene o esogene che ne influenzano gli andamenti. In questo quadro, fra industria, servizi e agricoltura, è quest'ultima che nell'ultimo quadriennio ha percentualmente perso margine nella composizione del prodotto interno lordo. Vi ha contribuito anche la riforma della politica agricola comunitaria per quanto congelamento e riduzione dei prezzi, nonché la messa a riposo delle terre, hanno determinato una flessione dei consumi intermedi e una diminuzione di impiego di mezzi tecnici.

A partire dall'anno 1991, in connessione con il riorientamento delle risorse comunitarie verso politiche strutturali e di coesione sociale, si è venuto ridimensionando il sostegno che era stato sin qui offerto all'agricoltura e ai redditi agricoli. L'obiettivo e gli effetti della nuova politica agricola comunitaria è quello di incoraggiare l'affermazione di produzioni competitive a carattere industriale, penalizzante per imprese marginali, diffuse soprattutto nel mezzogiorno d'Italia (v. per la Calabria P I, par. 6). Il che non ha mancato di produrre consistenti ripercussioni sul versante dell'occupazione con una uscita dal settore nei due anni 1992-1993 di circa 315.000 unità, di cui 215.000 appartenenti all'area del mezzogiorno, 95.000 all'area del nord e, viceversa, un incremento di 5.000 unità nell'area del centro (fonte dati: ISTAT-confronto medie anni 1993/1991).

Sono ancora le regioni meridionali ad essere poi penalizzate sul versante dei servizi, laddove la maggiore presenza relativa nelle attività del commercio, alberghiera e nei pubblici esercizi ha scontato una flessione di valore aggiunto a prezzi correnti del 2,0% a livello nazionale; il rallentamento di queste attività si è marcatamente ripercosso sull'occupazione che negli anni '92-'93 ha registrato complessivamente l'uscita dal settore di 670.000 unità, di cui 633.000 (94,4%) appartenenti all'area del mezzogiorno.

Le considerazioni svolte depongono nel senso di un'economia meridionale in difficoltà; a fronteggiare la quale, non sembra abbiano gran che contribuito le risorse attribuite nell'ambito degli interventi settoriali. Ed invero, l'analisi delle gestioni regionali, come si è visto nel precedente paragrafo (7, P. I), ha posto in luce squilibri finanziari che non trovano sollievo nelle potenzialità autonome dello sforzo fiscale e nei margini acquisibili alla manovrabilità del bilancio. In questa situazione il rischio è l'inevitabile ricorso alle risorse di cassa, fra cui, quelle alimentate e progettate in vista di interventi per lo sviluppo, in certo senso sterilizzate per far fronte ad impellenze di breve periodo di natura finanziaria. Occorre restituire anche alle regioni meridionali quello slancio propulsivo necessario per un definitivo superamento di quelle condizioni finanziarie e gestionali esclusivamente tarate in funzione del recupero dell'equilibrio annuale, nel rincorrere il quale ha finito per consumarsi e disfarsi ogni obiettivo inteso ad una autentica progettazione di interventi per la crescita e lo sviluppo in senso economico e produttivo del territorio e del suo tessuto sociale.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAVOLA 1

RILEVAZIONE TRIMESTRALE DELLE FORZE DI LAVORO
Confronti fra le medie delle rilevazioni anno (A) 1993 e anno (A-1) 1993

	MASCHI		FEMMINE		TOTALE	
	(A)	(A-1)	(A)	(A-1)	(A)	(A-1)
		Diff.		Diff.		Diff.
1	27.305	27.305	28.816	28.816	56.121	56.121
1.1	14.363	14.363	8.424	8.424	22.787	22.787
1.1.1	13.246	13.246	7.180	7.180	20.427	20.427
Occupati dichiarati	13.064	13.064	6.955	6.955	20.019	20.019
Altre persone con attività lavorativa	182	182	225	225	407	407
1.1.2	1.116	1.116	1.243	1.243	2.360	2.360
Persone in cerca di occupazione con azioni di ricerca negli ultimi 30 gg. (definizione Eurostat)	761	761	821	821	1.582	1.582
In età 15-29	68,14%	68,14%	66,07%	66,07%	67,05%	67,05%
Percentuale sul totale	493	493	352	352	846	846
- Disoccupati	533	533	498	498	1.031	1.031
- In cerca di prima occupazione	90	90	393	393	483	483
- Altre persone in cerca di lavoro	334	334	536	536	871	871
1.2	334	334	536	536	871	871
Forze di lavoro potenziali	334	334	536	536	871	871
Persone in cerca di occupazione (azione 2-6 mesi imm. disp. e 7-24 mesi per iscrizione ufficio pubblico collocamento e partecipazione a concorsi pubblici)	123	123	113	113	235	235
- Disoccupati	192	192	213	213	394	394
- In cerca di prima occupazione	30	30	211	211	241	241
- Altre persone in cerca di lavoro	14.697	14.697	8.960	8.960	23.657	23.657
1.2.1	1.451	1.451	1.780	1.780	3.230	3.230
Forze di lavoro (definizione «Allargata»)	616	616	465	465	1.081	1.081
1.2.1.1	714	714	710	710	1.425	1.425
Persone in cerca di occupazione (definizione «Allargata»)	120	120	604	604	724	724
- Disoccupati	12.608	12.608	19.856	19.856	32.463	32.463
- In cerca di prima occupazione	6.033	6.033	12.431	12.431	18.463	18.463
- Altre persone in cerca di lavoro	495	495	1.197	1.197	1.692	1.692
1.3	5.537	5.537	11.234	11.234	16.771	16.771
Non forze di lavoro (15-70)	6.575	6.575	7.425	7.425	14.000	14.000
1.3.1	4.759	4.759	4.489	4.489	9.247	9.247
In età lavorativa (15-70)	1.816	1.816	2.936	2.936	4.752	4.752
1.3.1.1	495	495	1.197	1.197	1.692	1.692
Non forze di lavoro disposte a lavorare	5.537	5.537	11.234	11.234	16.771	16.771
1.3.1.2	6.575	6.575	7.425	7.425	14.000	14.000
Non forze di lavoro non disposte a lavorare	4.759	4.759	4.489	4.489	9.247	9.247
1.3.2	1.816	1.816	2.936	2.936	4.752	4.752
In età non lavorativa	1.816	1.816	2.936	2.936	4.752	4.752
1.3.2.1	1.816	1.816	2.936	2.936	4.752	4.752
Persone in età inferiore a 15 anni	1.816	1.816	2.936	2.936	4.752	4.752
1.3.2.2	1.816	1.816	2.936	2.936	4.752	4.752
Personi in età superiore a 70 anni	1.816	1.816	2.936	2.936	4.752	4.752

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Segue: TAVOLA 1

	MASCHI		FEMMINE		TOTALE	
	(A)	(A-1)	(A)	(A-1)	(A)	(A-1)
		Diff.		Diff.		Diff.
Tasso di attività (definizione Eurostat)	52,60%	62,60%	29,23%	29,23%	40,60%	40,60%
Tasso di disoccupazione (definizione Eurostat)	7,77%	7,77%	14,76%	14,76%	10,36%	10,36%
Tasso di attività (definizione «Allargata»)	53,83%	53,83%	31,09%	31,09%	42,15%	42,15%
Tasso di disoccupazione (definizione «Allargata»)	9,87%	9,87%	19,86%	19,86%	13,66%	13,66%
Occupati	13.246	13.246	7.180	7.180	20.427	20.427
Occupati	962	962	545	545	1.508	1.508
Occupati	7.27%	7,27%	7,59%	7,59%	7,38%	7,38%
Occupati	5.100	5.100	1.637	1.637	6.736	6.736
Occupati	38,50%	38,50%	22,79%	22,79%	32,98%	32,98%
Occupati	228	228	31	31	259	259
Occupati	3.253	3.253	1.497	1.497	4.750	4.750
Occupati	1.618	1.618	109	109	1.727	1.727
Occupati	7.184	7.184	4.998	4.998	12.183	12.183
Occupati	54,24%	54,24%	69,61%	69,61%	59,64%	59,64%
Occupati	2.290	2.290	1.240	1.240	3.530	3.530
Occupati	464	464	378	378	842	842
Occupati	959	959	193	193	1.152	1.152
Occupati	465	465	238	238	703	703
Occupati	494	494	345	345	839	839
Occupati	1.039	1.039	488	488	1.528	1.528
Occupati	998	998	1.579	1.579	2.577	2.577
Occupati	476	476	537	537	1.013	1.013
Occupati	4.098	4.098	1.789	1.789	5.887	5.887
Occupati	30,94%	30,94%	24,92%	24,92%	28,82%	28,82%
Occupati	588	588	313	313	901	901
Occupati	988	988	233	233	1.221	1.221
Occupati	2.522	2.522	1.242	1.242	3.765	3.765
Occupati	9.148	9.148	5.391	5.391	14.540	14.540
Occupati	69,06%	69,06%	75,08%	75,08%	71,18%	71,18%
Occupati	374	374	232	232	607	607
Occupati	4.112	4.112	1.403	1.403	5.515	5.515
Occupati	4.662	4.662	3.756	3.756	8.418	8.418
Occupati	648	648	446	446	1.095	1.095
Occupati	310	310	342	342	652	652

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAVOLA 3

FORZE DI LAVORO SECONDO LA DEFINIZIONE EUROSTAT
PER SESSO E CONDIZIONE E PER REGIONE

Confronti fra le medie delle rilevazioni anno (A) 1993 e anno (A-1) 1993

REGIONI	Forze di lavoro (definizione Eurostat)							Tasse di disoccupazione definizione Eurostat	
	Occupati			Persone in cerca di lavoro (definizione Eurostat) (con azioni ric. ultimi 30 gg.)					
	Occupati dichiarati	Altre pers. con attiv. lavorativa	Occupati in complesso	Disoccupati	In cerca di prima occupazione	Altre persone in cerca	Totale		
Totale	ANNO A								
Piemonte	1.677	40	1.718	56	48	28	132	1.850	7,14%
Valle d'aosta	51	0	51	1	1	1	3	54	5,56%
Lombardia	3.605	77	3.682	108	74	46	228	3.910	5,83%
Trentino-Alto Adige	375	5	380	7	3	7	16	396	4,04%
Bolzano-Bozen	192	3	195	3	1	2	7	202	3,47%
Trento	183	2	185	3	1	5	9	194	4,64%
Veneto	1.762	34	1.796	47	33	25	104	1.901	5,47%
Friuli-Venezia Giulia	447	7	454	15	10	9	35	489	7,16%
Liguria	586	10	596	25	25	12	62	658	9,42%
Emilia Romagna	1.664	27	1.691	58	29	21	108	1.800	6,00%
Toscana	1.350	24	1.374	58	43	23	124	1.498	8,28%
Umbria	297	7	304	9	11	4	24	328	7,32%
Marche	553	13	565	19	13	10	41	607	6,75%
Lazio	1.824	31	1.855	62	99	45	205	2.060	9,95%
Abruzzo	434	8	442	14	21	9	44	487	9,03%
Molise	110	3	113	5	8	4	17	130	13,08%
Campania	1.550	35	1.585	75	232	80	387	1.972	19,62%
Puglia	1.100	20	1.200	75	92	29	196	1.396	14,04%
Basilicata	178	4	183	14	13	5	33	215	15,35%
Calabria	571	15	585	47	70	34	151	736	20,52%
Sicilia	1.322	31	1.353	105	161	69	335	1.689	19,83%
Sardegna	485	13	497	46	46	22	114	611	18,66%
Italia	20.019	407	20.427	846	1.031	483	2.360	22.787	10,36%

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAVOLA 4

OCCUPATI PER SESSO, RAMO DI ATTIVITÀ ECONOMICA E PER REGIONE
Confronti fra le medie delle rilevazioni anno 1993 (A) e anno 1993 (A-1)

REGIONI	AGRICOLTURA		INDUSTRIA				ALTRE ATTIVITÀ					
	(A-1)	(A)	Totale		di cui: Costruzioni		Totale		di cui: Commercio			
			(A-1)	(A)	(A-1)	(A)	(A-1)	(A)	(A-1)	(A)		
Totale			687	687	123	123	917	917	266	266	+ 0	+ 0
Piemonte	114	114	+ 0	+ 0	6	6	+ 0	+ 0	9	9	+ 0	+ 0
Valle d'Aosta	4	4	+ 0	+ 0	256	256	+ 0	+ 0	608	608	+ 0	+ 0
Lombardia	96	96	+ 0	+ 0	39	39	+ 0	+ 0	64	64	+ 0	+ 0
Trentino	32	32	+ 0	+ 0	21	21	+ 0	+ 0	32	32	+ 0	+ 0
Bolzano	24	24	+ 0	+ 0	18	18	+ 0	+ 0	32	32	+ 0	+ 0
Trento	8	8	+ 0	+ 0	136	136	+ 0	+ 0	312	312	+ 0	+ 0
Veneto	109	109	+ 0	+ 0	32	32	+ 0	+ 0	82	82	+ 0	+ 0
Friuli-Venezia Giulia	20	20	+ 0	+ 0	43	43	+ 0	+ 0	123	123	+ 0	+ 0
Liguria	20	20	+ 0	+ 0	119	119	+ 0	+ 0	320	320	+ 0	+ 0
Emilia Romagna	128	128	+ 0	+ 0	97	97	+ 0	+ 0	267	267	+ 0	+ 0
Toscana	57	57	+ 0	+ 0	28	28	+ 0	+ 0	50	50	+ 0	+ 0
Umbria	23	23	+ 0	+ 0	37	37	+ 0	+ 0	97	97	+ 0	+ 0
Marche	49	49	+ 0	+ 0	137	137	+ 0	+ 0	323	323	+ 0	+ 0
Lazio	75	75	+ 0	+ 0	47	47	+ 0	+ 0	75	75	+ 0	+ 0
Abruzzo	41	41	+ 0	+ 0	12	12	+ 0	+ 0	15	15	+ 0	+ 0
Molise	23	23	+ 0	+ 0	163	163	+ 0	+ 0	267	267	+ 0	+ 0
Campania	166	166	+ 0	+ 0	119	119	+ 0	+ 0	200	200	+ 0	+ 0
Puglia	176	176	+ 0	+ 0	29	29	+ 0	+ 0	24	24	+ 0	+ 0
Basilicata	31	31	+ 0	+ 0	79	79	+ 0	+ 0	100	100	+ 0	+ 0
Calabria	100	100	+ 0	+ 0	162	162	+ 0	+ 0	243	243	+ 0	+ 0
Sicilia	183	183	+ 0	+ 0	61	61	+ 0	+ 0	84	84	+ 0	+ 0
Sardegna	61	61	+ 0	+ 0	1.727	1.727	+ 0	+ 0	3.530	3.530	+ 0	+ 0
Italia	1.508	1.508	+ 0	+ 0	6.736	6.736	+ 0	+ 0	12.183	12.183	+ 0	+ 0

SECONDA PARTE

1. L'andamento delle gestioni per settori di spesa

L'esame condotto in questa seconda parte della relazione è motivato da un duplice ordine di considerazioni. La prima è questa: una volta ricostruita la situazione di comparto in termini di equilibrio delle singole gestioni e di maggiore o minore coerenza nella copertura offerta agli andamenti di spesa, l'interesse ulteriore è quello dell'individuazione dei fenomeni e delle principali cause da cui originano e si alimentano andamenti non in linea con la tenuta dell'equilibrio. Un approccio ragionevole nell'affrontare questo aspetto è sembrato quello di individuare le aree e i settori di attività nei quali maggiore, per tensione e dimensione, è l'incidenza di aspetti conflittuali e perciò il rischio sui risultati delle gestioni.

Del resto — e questa è la seconda considerazione — la segmentazione finanziaria che caratterizza i trasferimenti settoriali si ripercuote nella stessa costruzione dei bilanci regionali rompendone l'unità e l'intima complementarietà in rapporto ad obiettivi ed esiti specularmente coerenti con la tenuta degli equilibri finanziari.

Di qui l'opportunità di un esame che, partendo dai trasferimenti settoriali e dai modi e tempi della loro utilizzazione e attuazione, intende ricomporre il quadro nell'ambito più generale dell'equilibrio finanziario delle singole realtà regionali. Tanto più ciò è parso di interesse, per quanto la sanità, da un lato, ma pure un sistema di finanziamento degli interventi di recente rimodulato sulla capacità di spesa regionale, schiudono più di un'incognita sui margini di sostenibilità per bilanci eccessivamente rigidi e poco manovrabili.

1.1. *Evoluzione della situazione di squilibrio nella sanità: il fabbisogno del settore*

In questo paragrafo si dà conto della situazione di disavanzo nella sanità sulla base dei dati 1989-1992, integrati per il '93 con dati stimati e con riferimento al comparto regionale nel suo complesso. Nel successivo paragrafo l'esame si avvale invece della disaggregazione dei dati per regioni.

C'è da dire innanzitutto che per le serie storiche '89-'92 sono utilizzate le elaborazioni RGS-IGESPA desunte dai rendiconti trimestrali e confermate per il 1989-1991 dalla verifica annuale della spesa sanitaria condotta in contraddittorio fra Stato e regioni.

Occorre precisare tuttavia che i predetti dati scontano i definitivi provvedimenti regionali connessi ai ripiani dei disavanzi nonché il completamento delle procedure di controllo ancora in corso da parte delle delegazioni regionali di questa Corte.

Inoltre va anche detto che i rendiconti trimestrali *usl*, trasmessi periodicamente al ministero della sanità, sono redatti sulla base di normative regionali non omogenee quanto a metodo di contabilizzazione della spesa; laddove, in alcune regioni, viene formalmente rispettato il vincolo di stanziamento cui sovente corrisponde la formazione di «debito sommerso». In altre regioni, la registrazione dell'impegno e il suo inserimento in contabilità procedono di pari passo con l'assunzione delle obbligazioni.

Malgrado ciò, i dati sottoriportati non mancano di significatività, in quanto sono integrati degli importi desunti dai provvedimenti di ripiano adottati dalle regioni, con riassegnazione del debito agli esercizi di competenza.

Per il completamento dei dati al 1993, sono state poi utilizzate le stime formulate in sede di Conferenza dei presidenti e le stime del ministero della sanità, nonché i dati esposti nella RGSEP. In realtà, i dati provenienti dalle suindicate fonti non sono perfettamente coincidenti ma il modesto scarto depone per una sostanziale rappresentatività.

Va piuttosto sottolineato sin d'ora, salvo ritornarvi in prosieguo, come dalla ricostruzione dei disavanzi restino fuori gli importi, anche molto rilevanti, afferenti la maggiore spesa conseguente ai provvedimenti di sequestro e agli atti di pignoramento eseguiti presso i tesoriери regionali. È questo un aspetto che merita seria attenzione per quanto grave è l'incidenza sull'equilibrio finanziario delle gestioni e sostenibilità del relativo onere in termini di concreta possibilità di copertura.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ciò precisato, l'analisi che segue ha lo scopo di porre in relazione i dati relativi ai disavanzi delle gestioni *usl* con la situazione di equilibrio/squilibrio finanziario e manovrabilità dei bilanci regionali. Proprio per ciò, si cercherà di tener conto, sulla base dei dati disponibili e quanto meno con riguardo alle regioni che tali dati hanno forniti, dell'incidenza delle partite a debito corrispondenti a provvedimenti di sequestro e atti di pignoramento.

È bene anche ricordare che fra gli obiettivi perseguiti dalla riforma del sistema sanitario figura la progressiva diminuzione dell'incidenza sul bilancio dello Stato degli oneri corrispondenti ai disavanzi delle gestioni sanitarie; pertanto, l'indagine qui condotta – pur con i limiti di un approccio cui manca il sostegno dei risultati conoscitivi conseguibili solo tramite l'esplicazione di controlli di gestione di livello «micro» – consente tuttavia di trarre prime considerazioni in ordine alla praticabilità del predetto obiettivo, con riguardo a tempi e modi di una sua possibile realizzazione.

Con la seguente tabella si intende innanzitutto ricostruire la situazione di disavanzo con riferimento al comparto regionale nel suo complesso:

SPESA SANITARIA DI PARTE CORRENTE

Stanziamenti – fabbisogno – disavanzo (1) (miliardi)

	1989	1990	1991	1992	1993 *	Tot.
Spesa tot.	67.248	80.145	92.386	95.979	94.887	
Entrate proprie . . .	1.961	1.570	1.932	2.250**	2.469***	
Fabbisogno	65.287	78.575	90.454	93.729	92.418	
Fsn.	57.812	65.339	77.694	82.870	81.579 (2)	
Part. reg. st. sp. . .	—	972	1.220	1.968	2.284	
Totale finanz.	57.812	66.311	78.914	84.838	83.863	
Differenza contrib. effett.					– 6.059	
Finanz. effett.	57.812	66.311	78.914	84.838	77.804	
Disavanzo.	7.475	12.264	11.540	8.891	14.929	
Integraz. fsn.	—	—	5.600(3)	6.130(3)	6.059***	
Squilibrio	7.475	12.264	5.940	2.761	8.870	37.066

Fonte dati: RGS-IGESPA – rel. ss. (1989-1992) e RGSEP (1993)

* Dati ministero della sanità

** Il dato complessivo e quelli disaggregati per regioni (RGS-IGESPA) non coincidono perfettamente

*** Dato stimato sulla base dei dati '92 e delle stime '93 esposte nella RGSEP

**** Minore importo fra contributi attribuibili e contributi effettivi

(1) La ricostruzione esposta nella tabella non tiene conto delle effettive operazioni di ripiano che nella loro evoluzione modificano il quadro di ricomposizione dell'equilibrio in rapporto alle reali esigenze di copertura dei fabbisogni regionali

(2) La differenza con l'importo del FSN per il '93 si ricostruisce in questo modo: 81579 mld (tot. assegnazione alle regioni) + 583 (CRI, IZS, AIDS, CC.DD.PP., Corte cost. farmacia) + 365 (IRCCS) + 363 (rate mutui a ripiano '90) = 82890 FS '93

(3) Maggiore spesa riconosciuta con legge 67/93

In relazione ai suesposti dati, due sono le osservazioni da fare: la prima riguarda la «gradualità» necessaria ad assicurare il rispetto del principio di autonomia finanziaria, riaffermato di recente dalla Corte costituzionale (sent. n. 355 del 1993) e che non può non tener conto – quanto a limiti, ripartizione, tempi di attuazione – della concreta praticabilità offerta dal margine di assorbimento da parte dei bilanci regionali; la seconda osservazione riguarda il disavanzo '93 che è di poco inferiore a quello registrato nel '92 e a comporre il quale ha contribuito in misura consistente il minore afflusso di contributi sanitari (– 6.059 mld) rispetto a quelli stimati nella definizione del fsn di parte corrente e perciò destinati a rifluire a carico del bilancio dello Stato.

Detto ciò, è allora interessante confrontare le operazioni di ripiano autorizzate a fronte dei disavanzi registrati annualmente; i dati riportati nella RGSEP (1993) e per i quali si rinvia alle tabelle allegate al presente paragrafo, consentono di riassumere così la situazione: – per i disavanzi 1985-1986, pari a 8.663

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

miliardi, risultano autorizzati ed erogati mutui per 8.602 miliardi, il cui onere è a totale carico dello Stato; resta il fatto che il notevole ritardo nelle erogazioni ha determinato l'inevitabile protrazione nei pagamenti ai fornitori, tradottisi in procedimenti ingiuntivi e sequestri presso i tesoriери regionali;

– i disavanzi '87 e '88, pur determinabili solo presuntivamente (15), sulla base delle autorizzazioni alla contrazione di mutuo, ammontano a 15.748 miliardi. A fronte di tale importo, alla data del 31 marzo 1994, risultano autorizzati mutui per 13.191 miliardi ed erogati alle regioni 12.580 miliardi, con una differenza in meno, rispettivamente, di 2.557 e 3.168 miliardi;

– i mutui autorizzati per il ripiano dei disavanzi dell'anno 1989 ascendono, a tutto l'aprile '94, a 5.341 mld., dei quali ne sono stati erogati 1.704, con una differenza in meno, rispetto alle richieste delle regioni (5.948 mld), di 607 (autorizzato/richiesto) e 4.244 miliardi (erogato/richiesto);

– per il 1990, le autorizzazioni alle anticipazioni straordinarie di cassa, concesse dalle regioni alle *usl* in relazione ad eccedenze di spesa, ammontano a 12.424 miliardi, mentre a 9.046 miliardi ascendono i mutui accesi ed erogati al 31.12.'93, con una differenza di lire 3.300 miliardi in relazione ai quali gli interessi sulle anticipazioni sono a carico dei bilanci regionali (art. 3, comma 3, legge n. 67 /1993);

– per il 1991, oltre ai 5.600 miliardi riconosciuti e oggetto di finanziamento integrativo del fsn, ne sono stati richiesti dalle regioni altri 890; complessivamente risultano autorizzati 6.104 miliardi ed erogati 5.005, con una differenza in meno, rispetto a quanto complessivamente richiesto (6.490 mld) di 386 e di 1.485 miliardi;

– per il 1992, a fronte di un disavanzo riconosciuto per 6.130 miliardi, sono stati, sì, autorizzati mutui di pari importo (1.839 mld nel '93 e 4.291 mld nel 1994), ma erogati solo 1.839 (– 4.291);

– per il 1993, la questione della ripartizione del disavanzo è ancora da definire.

I dati esposti si riassumono nella tabella seguente che evidenzia le insufficienze di cassa che permangono a fronte delle richieste di ripiano avanzate dalle regioni:

RICHIESTE RIPIANO DISAVANZI – MUTUI AUTORIZZATI E EROGATI
(in miliardi)

Anni	Disavanzi * (A)	Mutui autor. (B)	Erogaz. (C)	(A – B)	(A – C)
'87-'88	15.748	13.191	12.580	– 2.557	– 3.168
1989	5.948	5.341	1.704	– 607	– 4.244
1990	12.424	9.046	9.046	– 3.378	– 3.378
1991	6.490	6.104	5.005	– 386	– 1.485
1992	6.130	6.130	1.839	—	– 4.291
Totale	46.740	39.812	30.174	– 6.928	– 16.566

* Disavanzi definiti in corrispondenza delle richieste di ripiano avanzate dalle regioni
Fonte dati: RGSEP (1993)

15) Il relativo importo sarà definitivamente accertato solo a seguito delle verifiche di controllo affidate alle delegazioni regionali della Corte dei conti ai sensi dell'art 19 del d.l. n. 65 del 1989 conv. nella legge n. 155 del 1989.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il che, se spiega il massiccio ricorso all'indebitamento da parte delle regioni per l'importo sostanzialmente corrispondente ai 15.900 miliardi riversati in tesoreria e prelevati per oltre 9.000, mette in luce tuttavia gli effetti deteriori di un meccanismo che ha, sì, evitato di includere nelle cifre del fabbisogno crediti riconosciuti alle regioni, ma non per questo ha frenato l'evoluzione di una spesa che è sempre più difficile governare mediante operazioni di cassa e che del resto si è tradotta in obbligazioni reali che rappresentano altrettante prenotazioni su fabbisogno e debito.

Sul versante regionale va poi notato come il ritardo nelle erogazioni ha aggravato la situazione di cassa alimentando presso le *usl* il sistema del differimento dei pagamenti cui è conseguito un consistente aumento dei prezzi delle forniture nonché il reiterarsi di atti di pignoramento e sequestri.

I dati riferiti nella RGSEP e per i quali si rinvia alle tabelle allegare al presente paragrafo, mostrano infine la diversa capacità delle regioni nell'avvalersi delle procedure di ripiano e delle corrispondenti acquisizioni di cassa.

Ed invero, relativamente ai ripiani 1990 (legge 334/'90), mentre regioni come: Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Umbria e Marche hanno beneficiato dell'erogazione dei mutui accesi per un importo pari a quello autorizzato, nessuna erogazione è seguita per i mutui autorizzati a favore di: Lazio, Abruzzo, Molise, Basilicata, Sicilia e Sardegna; mentre Puglia e Liguria hanno percepito erogazioni inferiori a quelle autorizzate.

Altrettanto può ripetersi per l'89, laddove le uniche amministrazioni a cui favore figurano erogazioni per mutui autorizzati sono: Piemonte, P.A. di Trento, Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Umbria mentre nessuna erogazione figura per le altre regioni.

Preoccupante, sotto questo aspetto, è poi la situazione della regione Calabria: a causa dell'omessa rendicontazione da parte delle *usl*, la regione non ha avuto la possibilità di assumere, entro il 13 dicembre 1993, i mutui necessari all'estinzione delle anticipazioni straordinarie di cassa afferenti i disavanzi dell'esercizio '90 e precedenti (art. 3, comma 3, legge n. 67 del 1993). Ciò comporta che il relativo onere viene a ricadere a carico del bilancio regionale, con un aggravio finanziario valutato dalla stessa amministrazione regionale in 7 miliardi mensili (vedi: relazione al bilancio 1994, pag. 131) ma che, per quanto si dirà poi, sembra evolvere in misura assai più sostenuta. A parte il configurarsi o meno di responsabilità a carico degli amministratori delle unità sanitarie locali che non hanno corrisposto alle reiterate sollecitazioni da parte delle autorità regionali, resta la peggiore situazione finanziaria determinatasi a carico del bilancio regionale; ad aggravare la quale concorre il reiterarsi di sequestri conservativi ed atti di pignoramento notificati ed eseguiti presso la tesoreria regionale e su cui si darà puntuale esposizione nel successivo paragrafo congiuntamente ad analoghe fattispecie riscontrate per altre regioni.

1.1.2. Ripartizione del fondo sanitario di parte corrente e situazioni di disavanzo in relazione all'esercizio 1993 e con riguardo alle singole regioni

Con la disciplina introdotta dal d. l.vo n. 502 del 1992, a partire dal 1993 il finanziamento della spesa sanitaria si alimenta da fondi trasferiti dal bilancio dello Stato e dai contributi sanitari attribuiti direttamente alle regioni e province autonome in relazione al domicilio fiscale degli iscritti al *ssn*.

Va notato a riguardo come il rapporto fra contributi sanitari e spesa corrente complessiva esprima una notevole eterogeneità di situazioni, riferibile alle varie realtà regionali.

Nella tabella che segue sono riportati: i dati relativi alla spesa corrente disaggregata per regioni; l'ammontare dei contributi, distinti fra quelli effettivamente riscossi e quelli attribuibili; l'ammontare dei disavanzi, calcolati sulla base dei contributi sanitari effettivi.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**SPESA SANITARIA DI PARTE CORRENTE — ASSEGNAZIONE FSN —
ENTRATE PER CONTRIBUTI PROPRI REGIONALI — ANNO 1993**
(in miliardi)

Regioni	a) sp.corr. compl.*	b) Totale assegn.	c) Contr. stimati	d) Contr. effett.	c / a %	d / a %	e)** Entr. prop. s./92	f)*** Part. reg. s.sp.	Disa- vanzo ****
Piemonte	6.833	6.210	4.273	3.770	62,5	55,2	211		- 915
Valle d'A.	204	71	71	71	34,8	34,8	8	57	- 71
Lombardia	14.517	13.230	9.316	8.351	64,1	57,2	518		- 1.734
Bolzano pa	751	348	348	348	46,3	46,3	28	218	- 157
Trento pa	780	393	393	393	50,3	50,3	24	222	- 141
Veneto	7.490	6.627	3.905	3.765	52,1	50,2	276		- 727
Friuli-VG	2.104	1.518	1.206	1.036	57,3	49,2	88	297	- 371
Liguria	3.260	2.720	1.686	1.360	51,7	41,7	85		- 781
Emilia R.	7.441	6.275	4.067	3.645	54,6	48,9	295		- 1.293
NORD	43.380	37.392	25.265	22.739	58,2	52,4	1.533	794	- 6.190
Toscana	6.402	5.369	3.236	2.898	50,5	45,2	174		- 1.197
Umbria	1.393	1.222	690	533	49,5	38,2	47		- 280
Marche	2.671	2.222	1.157	1.044	43,3	39,0	94		- 468
Lazio	9.122	7.782	4.816	4.275	52,7	46,8	147		- 1.734
Abruzzo	1.981	1.787	802	647	40,4	32,6	46		- 303
Molise	519	470	198	149	38,1	28,7	15		- 83
CENTRO	22.088	18.852	10.899	9.546	49,3	43,2	523		- 4.065
Campania	8.815	7.992	2.838	2.352	32,2	26,7	129		- 1.180
Puglia	6.269	5.795	2.193	1.733	34,9	27,6	94		- 840
Basilicata	863	783	345	246	40,0	28,5	16		- 163
Calabria	2.900	2.714	993	791	34,2	27,2	46		- 342
Sicilia	7.879	5.946	2.830	2.052	35,9	26,0	77	1.284	- 1.350
Sardegna	2.692	2.104	1.030	873	38,2	32,4	50	206	- 489
SUD-ISOLE	29.418	25.334	10.299	8.047	35,0	27,3	412	1.490	- 4.364
TOTALE	94.886	(1) 81.578	46.393	40.332	48,9	42,5	2.468	2.284	- 14.619

* Dati stimati

** Per le entrate proprie si è fatto ricorso ai dati '92, non essendo disponibili i dati '93 disaggregati per regioni; va considerato tuttavia che il dato complessivo '93, sufficientemente rappresentativo (RGSEP 1993), è di poco inferiore alla somma disaggregata '92 (-189 mld)

*** il dato complessivo è stimato (RGSEP 1993); i dati disaggregati sono ricostruiti con corrispondente aumento percentuale sull'importo '92 (18%)

**** Importo così ricavato: $a - [(b + e + f) - (c - d)]$

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati: RGSEP (stima spesa sanitaria 1993); Ministero Sanità - SCPS per dati su contributi sanitari effettivi; CIPE - deliberazione 13 luglio 1993 per contributi attribuibili

(1) Nota - La differenza con l'importo del FSN per il '93 si ricostruisce in questo modo: 81579 mld (tot. assegnazione alle regioni) + 583 (CRI, IZS, AIDS, CC.DD.PP., Corte coat.farmacia) + 365 (IRCCS) = 82890 FS '93.

I dati riportati consentono le seguenti considerazioni. Esse riguardano tanto gli equilibri generali e i risultati in termini di fabbisogno conseguiti alla gestione del servizio sanitario, sia il versante regionale e le singole gestioni esposte ad uno squilibrio da valutare in relazione alla sostenibilità offerta dai singoli bilanci.

Per quanto concerne il *primo aspetto*, preme innanzitutto osservare che il disavanzo prodotto nell'esercizio '93 rappresenta un ulteriore onere in aggiunta allo scoperto di cassa riferibile ai disavanzi pregressi 1987-1992 (v. par. precedente), complessivamente pari a circa 30.000 miliardi (14.619 + 16.566). Quel che preoccupa a tale riguardo è l'andamento in crescita di tale onere, non più sostenibile e che avvita le gestioni in una spirale di oneri aggiuntivi che traggono origine dalla insufficienza di liquidità (anticipazioni straordinarie di cassa, interessi per ritardato pagamento, spese per procedimenti ingiuntivi e legali, prezzi di fornitura maggiorati).

In secondo luogo, va confermato quanto in precedenza avvisato (vedi parte I, par. 1.3.1.) in ordine ad un sistema previsionale che riproduce anche per il '93 il metodo della sovrastima delle entrate, anche se lo spostamento degli effetti sul versante regionale vale a procrastinare l'assunzione dell'onere nelle cifre ufficiali del fabbisogno. Resta il fatto - e lo si è già detto per la tassa automobilistica - che la differenza fra stime e risultati deve essere colmata mediante una copertura da ridefinire ai fini della ricostruzione dell'equilibrio.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

E così, la differenza fra l'importo totale dei contributi stimati [46.392 mld: col. c)] e l'importo effettivo degli stessi [40.333 mld: col. d)] costituisce il saldo '93 che tutt'ora va erogato alle regioni e il cui onere, pari a 6.059 miliardi, è a carico del bilancio dello Stato.

Restano poi – e questo è l'aspetto che riguarda il comparto regionale – circa 8.500 miliardi di squilibrio '93 [vedi colonna g): 14.619 mld – 6.059 mld = 8.560 mld], in ordine al cui ripiano non risulta ancora assunta alcuna determinazione. Unica certezza è il principio affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 355 del 1993, che impone nell'applicazione dell'art. 13 del d. l.vo n. 502 del 1992 la garanzia di una «necessaria gradualità». A fronte della quale sono allora opportune le seguenti ulteriori considerazioni.

La suesposta tabella mostra una sostanziale diversità nei dati riferibili alle regioni a statuto ordinario, del nord, del centro e del sud; essi costituiscono altrettanti indicatori di potenzialità gestionali non omogenee. La Lombardia, il Piemonte, il Veneto e l'Emilia Romagna riscuotono contributi sanitari per un importo pari a circa il 50% della spesa complessiva e dispongono di entrate proprie che nella media delle quattro regioni è pari a 325 miliardi. Per quanto riguarda il centro, i suindicati valori sono tutti più bassi, mentre poi le regioni del sud si distanziano ancora di più con contributi sanitari riscossi per importi che non superano il 27% della loro spesa complessiva ed entrate proprie che nella media delle quattro regioni a statuto ordinario superano di poco i 70 miliardi.

C'è da dire tuttavia che, nonostante gli elementi di cui sopra depongano per maggiori potenzialità di risorse proprie al nord più che al centro o al sud, non omogeneo appare viceversa l'andamento dei disavanzi '93 con riguardo alla possibilità di copertura mediante la quota a saldo della differenza dei minori contributi riscossi. La tabella che segue ne dà dimostrazione:

RIPARTO FSN 1993 – CONTRIBUTI STIMATI ED EFFETTIVI – SALDO DA EROGARE
(in miliardi)

Regioni	a) totale assegnaz.	b) contrib. stimati	c) trasf. bilancio	d) contri- buti eff	e) saldo da erogare	f) * disa- vanzo	g) squilib. residuo
Piemonte	6.210	4.273	1.937	3.770	503	- 915	- 412
Valle d'Aosta	71	71	—	71	—	- 71	- 71
Lombardia	13.231	9.316	3.915	8.351	965	- 1734	- 769
Bolzano P.A.	348	348	—	348	—	- 157	- 157
Trento P.A.	393	393	—	393	—	- 172	- 172
Veneto	6.627	3.905	2.722	3.765	140	- 727	- 587
Friuli-V.Giulia	1.518	1.206	312	1.036	170	- 371	- 201
Liguria	2.720	1.686	1.034	1.360	326	- 781	- 455
Emilia Romagna	6.275	4.067	2.208	3.645	422	- 1.293	- 871
NORD	37.393	25.265	12.128	22.739	2.526	- 6.190	- 3.664
Toscana	5.369	3.236	2.133	2.898	338	- 1.197	- 859
Umbria	1.222	690	533	533	156	- 280	- 124
Marche	2.222	1.157	1.065	1.044	113	- 468	- 355
Lazio	7.781	4.816	2.966	4.275	541	- 1.734	- 1.193
Abruzzo	1.787	802	985	647	155	- 303	- 148
Molise	470	198	272	149	49	- 83	- 34
CENTRO	18.851	10.899	7.954	9.546	1.352	- 4.065	- 2.713
Campania	7.992	2.838	5.154	2.352	486	- 1.180	- 694
Puglia	5.795	2.193	3.602	1.733	460	- 840	- 380
Basilicata	783	345	438	246	99	- 163	- 64
Calabria	2.714	993	1.721	791	202	- 342	- 140
Sicilia	5.946	2.830	3.116	2.052	778	- 1.350	- 572
Sardegna	2.104	1.030	1.074	873	157	- 489	- 332
SUD-ISOLE	25.334	10.299	15.105	8.047	282	- 4.364	- 2.182
TOTALE	81.578	46.393	35.187	40.332	6.060	- 14.619	- 8.559

* I dati corrispondono a quelli riportati nella colonna g) della tabella precedente

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati: RGSEP (stima spesa sanitaria 1993); Ministero Sanità – SCPS per dati su contributi sanitari effettivi; CIPE – deliberazione 13 luglio 1993 per contributi attribuibili

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Emerge una situazione disomogenea rispetto alla tradizionale tripartizione geografica; più che nord-centro-sud sembrano ricomporsi realtà economico-gestionali riconducibili, da un lato, alla dimensione e alle caratteristiche territoriali, per altro verso a specificità proprie legate sia al modo che alla qualità di prestazione del servizio e, in corrispondenza a questo, al suo costo. Significative di queste due realtà sono i risultati di Valle d'Aosta, Umbria, Abruzzo, Molise, Basilicata; mentre, poi, Lombardia ed Emilia Romagna da un lato, Piemonte e Veneto dall'altro, con i rispettivi risultati schiudono più di un interrogativo su modi e criteri di un sistema di finanziamento che tutt'ora prescinde da una definitiva messa a regime di contabilità analitiche per centri di costo su cui poter misurare efficacia e qualità delle prestazioni rese; in assenza di che diviene difficile, se non arbitrario, istituire confronti.

Resta il fatto che gli squilibri riportati nella suesposta tabella vanno ricomposti. Nel farlo, la «gradualità» imposta dalla Corte costituzionale, esige la coerenza di un percorso più razionale e trasparente. Due sono le condizioni da rispettare: i) innanzitutto, ricostruire l'effettiva situazione di disavanzo pregresso, con l'individuazione di quanto è stato ripianato e di quanto resta da ripianare; ii) su questa base, formulare una previsione attendibile in ordine alla sostenibilità di oneri che non possono non scontare l'effettiva situazione finanziaria dei bilanci regionali.

Quanto al primo aspetto, va ancora una volta sottolineato come il modo di contabilizzare gli impegni di spesa e il ritardo nella presentazione dei consuntivi, da parte delle *usl* di alcune regioni, abbia reso difficile la ricostruzione delle situazioni di effettivo disavanzo, per determinare il quale si è fatto ricorso a stime sostanzialmente misurate sulle istanze di ripiano presentate dalle regioni per l'autorizzazione ai mutui. Senonchè, l'esame condotto sulle singole gestioni ha consentito di rilevare che non vi è sempre coincidenza fra richieste di ripiano e importo dei disavanzi. Le ragioni di tale discrasia non sono omogenee, ma soprattutto una va segnalata per il rischio che comporta in termini di trasparenza e visibilità stessa dell'effettivo fabbisogno. Il riferimento è alle contabilizzazioni anomale che si sono costituite presso le regioni per la gestione di sequestri e pignoramenti eseguiti nei confronti del proprio tesoriere. Si è venuta così a creare una gestione separata del debito, del quale non solo è difficile se non impossibile individuare l'esercizio di competenza cui attribuirlo, ma, quel che è più grave, assume per talune regioni importi di tale elevatezza da rappresentare ormai una vera gestione parallela a quella propria. Basti qui il riferimento a tre soli fra i casi riscontrati che si ritiene di segnalare per la difficile situazione di cui vengono ad essere caricati i rispettivi bilanci regionali.

La Calabria, espone relativamente al periodo 1989-1993, un disavanzo che al 31.12.'93 è pari a complessivi 2.274 miliardi $[(-417) + (-994) + (-348) + (-244) + (-255)]$ per i cinque esercizi. Come si vede si tratta di risultato distante da quello riportato nelle precedenti tabelle. Ora, il 42,8% di tale importo (978 miliardi) è rappresentato dal saldo negativo della gestione accentrata presso la regione per far fronte ai provvedimenti di sequestro e ai pignoramenti eseguiti; ciò non toglie che anche tale disavanzo sia da attribuire alla gestione sanitaria e vada ricomposto con essa ai fini di individuare il reale fabbisogno. Senonchè, nella tabella ricostruita al precedente paragrafo (I.1., P. I), basata su dati provvisori ancorchè ufficiali, nello squilibrio complessivo del quinquennio indicato in 37.066 miliardi, la Calabria vi figura per soli 601 miliardi, anzichè per 2.274 miliardi e, cioè, per un importo inferiore di 1.673 miliardi, rispetto a quello effettivo (o quanto meno più realistico).

Non dissimile la situazione del Lazio, che registra fra le partite di giro del rendiconto generale degli anni 1989-1990-1991 e prevede di iscrivere nel rendiconto 1993, le seguenti somme per far fronte alla gestione dei sequestri e degli atti di pignoramento eseguiti presso il proprio tesoriere: 6,4 miliardi, 9,6 miliardi, 12,8 miliardi, 15,5 miliardi e previsti per il '93, 40 miliardi (tot. 84,3 miliardi). Le suddette partite a debito, corrispondenti per circa il 90% a spese del servizio sanitario, proprio perchè registrate contabilmente come partite di giro esprimono in realtà l'esigenza di una sistemazione contabile che presuppone una copertura finanziaria che attualmente non c'è e che per altrettanto va compresa nel calcolo del relativo fabbisogno regionale.

Altro caso è quello della regione Puglia che registra presso il proprio tesoriere il pignoramento di quote consistenti di disponibilità di cassa a seguito dei reiterati provvedimenti ingiuntivi da parte dei

creditori, che a tutto il febbraio 1994 hanno prodotto una massa di «carte contabili» pari a 200 miliardi, ma il cui importo complessivo — a tener conto di interessi, rivalutazione e spese legali — ascende a cifre superiori. Le suddette partite debitorie corrispondono in gran parte a spese per la sanità.

1.1.3. Ripiano dei disavanzi e attuale esposizione dei bilanci regionali

A parte gli esempi illustrati — più gravi e perciò menzionati — resta il fatto che già i risultati dell'esercizio 1993 (riportati nella tabella di pag. 55) sommati ai disavanzi degli esercizi pregressi depongono per una non facile ricomposizione di copertura nell'ambito della parte autonoma dei bilanci regionali.

Nelle pagine che seguono viene perciò ricostruita per ogni regione la situazione di squilibrio conseguente alla differenza fra i disavanzi annuali e l'ammontare dei ripiani assunti a carico del bilancio dello Stato. Va precisato a riguardo come sia sembrato sufficiente il riferimento al quadriennio 1990-1993 a partire dal quale l'onere dei ripiani si ripartisce fra Stato e regioni; va detto tuttavia che mentre per gli anni 1985-1986 si è finalmente pervenuti alla autorizzazione ed erogazione di mutui per un importo complessivamente corrispondente al disavanzo presunto, non altrettanto può ripetersi per gli anni '87-'88 e per il 1989 per i quali si registrano scarti nelle autorizzazioni ai mutui di oltre 3.000 miliardi e di quasi 7.000 per le erogazioni. Occorre tener conto perciò degli effetti che inevitabilmente rifluiscono sulle gestioni, in termini di costo economico-finanziario, a seguito delle sofferenze di cassa originate dalla lentezza nell'attuazione delle procedure di ripiano di oneri che sono a carico del settore statale.

Con riferimento al 1990, anno a partire dal quale nell'onere di ripiano vengono coinvolti i bilanci regionali (per 1/4 del disavanzo), la situazione sopraindicata espone un importo di mutui autorizzati per 9.046 miliardi, mentre di 12.424 sono le autorizzazioni regionali alle *usl* ad assumere anticipazioni straordinarie di cassa. Lo squilibrio sin qui riscontrato di 3.378 miliardi (12.424 - 9.046) resta a carico dei bilanci regionali, ma l'importo sarà definitivo solo a conclusione dei controlli di regolarità contabile della Corte e del definitivo accertamento della relativa spesa. Intanto, sul fsn '92 e '93 figurano vincolati 203 e 204 miliardi per l'ammortamento dei mutui, mentre per il '94 e '95 l'importo vincolato ascende a 4.260 e 2.185 miliardi.

A copertura del disavanzo 1991 (11.540 mld) è stata disposta l'integrazione del fsn per 5.600 (art. 1 legge 67/'93) con la possibilità per le regioni di assumere mutui con ammortamento a carico del bilancio dello Stato; l'ulteriore differenza (5.696 mld) viene ripartita tra Stato e regioni (2/3 e 1/3) e dovrebbe perciò gravare in via definitiva sul bilancio statale per 3.797 miliardi e su quelli regionali per 1.899 miliardi. Va osservato tuttavia che a fronte della predetta ripartizione, risultano a fine '93 autorizzati mutui a copertura per soli 6.104 miliardi con uno squilibrio che intanto resta pari a 5.436, rispetto al quale va pure valutata l'attuale possibilità per le regioni di farvi fronte.

Per il 1992, a fronte del disavanzo di circa 8.891 miliardi, è stata disposta l'integrazione del fsn per 6.130 (art. 2, comma 2 della legge 67/'93), dei quali autorizzati ed erogati, nel '93, 1.839 miliardi, mentre i restanti 4.291 sono slittati al '94. Per la differenza (8.891 - 6.130 = 2.761 mld) non è previsto ulteriore intervento dello Stato.

Resta ancora aperta la questione '93; anche se al bilancio dello Stato sarà accollato l'onere della minore riscossione dei contributi sanitari (6.059 mld), restano non coperti 8.870 miliardi.

Una prima considerazione a questo punto va fatta per sottolineare come permanga tutt'ora l'incertezza sugli importi dei disavanzi e di conseguenza sulla stessa misura della ripartizione del relativo onere.

Nel tentare una ricostruzione della situazione descritta, allo scopo di considerare la sostenibilità per i bilanci regionali del peso dei ripiani, sembra essere, più di ogni altra, indicativa la soluzione di porre a raffronto l'evoluzione annuale delle autorizzazioni alla contrazione dei mutui con quei margini di disponibilità autonoma consentiti dai risultati di amministrazione delle singole gestioni, depurati tuttavia di quelle poste che come si è detto (P. I, par. 4. e 4.1.) non valgono ad offrire copertura a nuove spese.

Il confronto fra queste due serie di dati è del resto coerente con la regola contabile, valevole per i bilanci pubblici, in base alla quale è consentito l'accertamento di entrate allorché sia venuto in esistenza il relativo titolo giuridico; evenienza che, nel caso di specie, si coniuga con l'autorizzazione alla contrazione del mutuo.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tale situazione è riassunta nel quadro di sintesi seguente:

DISAVANZI – RIPIANI AUTORIZZATI – ATTUALE ESPOSIZIONE DEI BILANCI REGIONALI (1)
ES. 1990-1993 (in miliardi)

	1990	1991	1992	1993	Totale
- Disavanzo	12.424	11.540	8.891	14.619	47.314
- Ripiano autorizzato	9.046	6.104*	1.839*	(6.059)**	16.989
- Esposizione attuale bilanci regionali	3.378	5.436	2.761	8.559	30.325

(1) Nota: I dati della tabella ricostruiscono la situazione di disavanzo con riferimento agli andamenti dei ripiani

* Gli importi indicati sono quelli corrispondenti ai mutui autorizzati per il ripiano; quindi per il '91 essi valgono a coprire la quota di integrazione di fsn (5.600 mld) e parte dell'ulteriore onere (altri 3797 mld) a carico del bilancio Stato; per il '92 l'importo corrisponde alla quota di mutuo autorizzata su 1.6.130 mld di integrazione del fsn

** L'importo costituisce differenza fra contributi sanitari attribuiti e effettivi il cui onere seppure dovrebbe far carico sul bilancio Stato non è stato ancora ripianato; perciò è stato messo fra parentesi e non computato a detrazione dello squilibrio

La suesposta situazione viene qui di seguito disaggregata per individuare con riferimento ad ogni regione l'evoluzione dei disavanzi e dei ripiani attuati. L'onere residuo, alla cui copertura sono tutt'ora esposti i bilanci regionali, viene poi posta a confronto con la situazione di amministrazione di ciascuna regione resa effettiva sulla base della ricostruzione svolta nel precedente paragrafo (4.1., P.I) e perciò con riferimento alle risorse libere destinabili a tale scopo.

DISAVANZI – RIPIANI AUTORIZZATI – ESPOSIZIONE BILANCI REGIONALI
(in miliardi)

Regioni	1990		1991		1992		1993 (1)		Totali			
	dis.	rip.	dis.	rip.	dis.	rip.	dis.	rip.	dis. a)	rip. b)	differ.	% b/a
Piemonte	487	553	545	440	465	139	915	—	1.950	1.132	818	58,0
V. Aosta	32	43	38	9	39	2	71	—	180	54	126	
Lombardia	1.557	1.552	970	880	934	292	1.734	—	5.195	2.724	2471	52,4
Bolzano	92	0	85	34	101	10	157	—	435	44	391	
Trento	84	67	107	66	103	11	141	—	435	144	291	
Veneto	1.043	977	906	727	685	146	727	—	3.361	1.850	1.511	55,0
F.V.G.	67	108	115	123	195	36	371	—	748	267	481	
Liguria	399	489	432	196	396	62	781	—	2.008	747	1.261	37,2
E. Romagna	1.310	1.367	1.349	428	1.385	142	1.293	—	5.337	1.937	3.400	36,2
Toscana	949	1.080	696	373	803	120	1.197	—	3.645	1.573	2.072	43,1
Umbria	169	194	203	86	164	28	280	—	816	208	608	25,5
Marche	560	458	464	332	344	50	468	—	1.836	840	996	45,7
Lazio	1.443	0	1.280	539	1.053	177	1.734	—	5.510	716	4.794	12,9
Abruzzo	254	0	163	123	149	40	303	—	869	163	706	18,7
Molise	33	0	39	33	37	10	83	—	192	43	149	22,3
Campania	1.298	999	1.485	524	640	181	1.180	—	4.594	1.704	2.890	37,0
Puglia	817	901	920	371	508	128	840	—	3.085	1.400	1.685	45,3
Basilicata	62	0	82	54	53	18	163	—	360	72	288	20,0
Calabria	111	258	179	189	66	63	342	—	698	510	188	*73,0
Sicilia	1.098	0	1.223	429	535	137	1.350	—	4.206	566	3.640	
Sardegna	399	0	259	145	388	48	489	—	1.535	193	1.342	
Totale	12.264	9.046	11.540	6.101	9.043	1.840	14.619	—	46.995	16.887	30.108	35,9%

* Per tale risultanza, si veda la spiegazione offerta nel successivo commento dei dati

Fonte: per gli importi dei ripiani e con riferimento ai singoli esercizi, RGSEP (1993); per i disavanzi, si vedano tabelle allegate al presente paragrafo e per il '93 tabella al paragrafo 4.1.2., P.II (RIPARTO FSN '93)

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Prima di porre a confronto i dati esposti con i risultati di amministrazione, va notato come le operazioni di ripiano del disavanzo non abbiano dato uguale sollievo alle gestioni. A fronte del dato complessivo che mostra una percentuale di copertura del 35,9% del debito residuo, non sono poche le amministrazioni che si collocano al di sotto di tale limite e alcune ne sono addirittura molto distanti. È il caso del Lazio con un ripiano che copre solo il 12,9 % del debito; ma pure Abruzzo con il 18,7%, Basilicata con il 20%, Molise con il 22,3%, sono molto sotto media. In genere, maggiori risorse a sanatoria del deficit hanno ottenuto invece le regioni del nord, tutte sopra media e, fra queste, al primo posto si collocano Piemonte, Veneto e Lombardia con percentuali superiori al 50% e che sfiorano il 60% per la prima delle tre. Caso a parte è quello della Calabria, che, come si è detto ha un disavanzo effettivo superiore a quello riportato nella suesposta tabella; con riferimento ai risultati esposti nella relazione al bilancio 1994, per i quattro esercizi '90-'93, il disavanzo ammonta complessivamente a 1.857 miliardi e pertanto la percentuale dei mutui a ripiano, anziché il 73%, copre solo il 27,4% del disavanzo.

Ora, a parte i motivi che possono averlo influenzato, è certo che tale diverso modo di procedere dei ripiani ha finito per costituire un ulteriore aggravio proprio per quelle regioni che espongono difficoltà di cassa e risultati di gestione non in linea con gli equilibri.

Va pure notato come la scelta di alleviare il fabbisogno pubblico tramite la sollecitazione delle amministrazioni regionali al ricorso all'indebitamento, se da un lato non ha risolto il problema della spesa sanitaria, per altro verso finisce per penalizzare le amministrazioni che già versano in difficoltà di gestione.

In più, la sottostima del fabbisogno e lo slittamento dei finanziamenti ha scollato definitivamente il sistema dalle regole e dai sani principi di trasparenza e di rendicontazione, ha reso difficile il rapporto *usl*-amministrazioni regionali privando queste degli strumenti per condurre una seria politica di indirizzo e di controllo, divenuto fragile nell'esigere il rispetto di regole continuamente smentite e aggirate da una legislazione che ha troppo guardato ad aggiustamenti formali e trascurato gli effetti negativi rappresentati dalla deroga dei principi di sana finanza e di regolarità contabile. È anche in questo quadro di ingovernabilità e di incontrollabilità degli equilibri che ha trovato alimento e facile esca malamministrazione e malaffare.

Su queste considerazioni occorre seriamente riflettere, dal momento che la situazione descritta, caratterizzata da incertezza e sostanziale ingovernabilità, si coniuga poi con le attese, assai ambiziose, di quel processo riorganizzativo voluto e disegnato dal d. l. v. n. 502 del 1993, come corretto dai successivi decreti n. 472 e 517 del 1993; ora, è evidente che tale processo di ristrutturazione, ispirato a funzionalità e responsabilizzazione dei livelli autonomi di spesa, sconta inevitabilmente un sistema di finanziamento che ha sin qui avuto e continua ad avere come suo primo scopo, più che l'efficienza e l'efficacia del sistema, la preoccupazione di contenere i trasferimenti dal bilancio dello Stato agli enti ad esso esterni e di trasporre il fabbisogno effettivo in meccanismi che ne hanno procrastinato l'emersione, innescando sollecitazioni e occasioni di indebitamento. È, questa, una spirale perversa che va quanto prima corretta.

L'efficienza delle gestioni va sollecitata, ma è pur vero che a ciò devono corrispondere metodi e strategie premianti e non offensive per l'impegno e i risultati conseguiti. Perciò va, sì, rifondato un nuovo interesse e coinvolgimento sugli obiettivi di efficienza ed economicità delle gestioni ma, nel farlo, occorre prima di tutto sistemare definitivamente «il passato», restituendo trasparenza alle gestioni sanitarie; il che è condizione per la separazione e allo stesso tempo per l'assunzione di autentiche responsabilità attribuibili ad ogni centro istituzionale, sia esso nazionale, regionale o locale.

A conclusione dell'analisi svolta, nella tabella che segue sono posti a raffronto i dati corrispondenti all'importo dei disavanzi *usl* tutt'ora da ripianare con i risultati di amministrazione delle gestioni regionali degli ultimi quattro esercizi, ricostruiti in termini di effettiva disponibilità finanziaria (vedi parag.4.1 parte prima).

Va precisato a riguardo che seppure l'onere dei disavanzi da ripianare deve in parte far carico al bilancio dello Stato, resta tuttavia il fatto che a fronte della lentezza delle relative procedure, le regioni — anche a causa della più ampia responsabilizzazione sul versante della sanità — restano nel frattempo esposte alle conseguenze finanziarie di una diffusa situazione di illiquidità.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**DISAVANZI USL DA RIPIANARE ES. '90/'93 — AVANZI/DISAVANZI EFFETTIVI AMMINISTRAZIONE
 ES. '90/'93 — REGIONI — (in miliardi)**

Regioni	dis. 90/93 da ripianare	avanzo/disavanzo effettivo amministrazione			
		1990	1991	1992	1993
Piemonte	818	n. d.	+ 371	- 308	+ 667
Lombardia	2.471	n. d.	- 457	- 763	- 1.404
Veneto	1.511	- 672	- 674	- 712	- 1.024
Liguria	1.261	- 101	- 61	- 51	- 245
E. Romagna	3.400	- 350	- 293	- 257	- 306
Toscana	2.072	+ 49	+ 12	+ 40	- 39
Umbria	608	- 116	- 148	- 214	n. d.
Marche	996	- 124	- 441	- 410	- 253
Lazio	4.794	- 3.117	- 4.923	- 6.049	n. d.
Abruzzo	706	- 303	- 173	- 192	- 332
Molise	149	- 709	- 366	- 401	+ 6
Campania	2.890	+ 1.069	+ 653	- 57	+ 1.408
Puglia	1.685	*	*	*	*
Basilicata	288	- 401	- 486	- 614	n. d.
Calabria	1.857 **	+ 53	- 48	+ 55	+ 31

* Per la ricostruzione della grave situazione della regione Puglia si veda par. 5.1. della P.I.
 ** il dato corrisponde a quello esposto nella relazione allegata al bilancio annuale 1994.

Il quadro complessivo che emerge dai suesposti dati conferma e dà sostegno a quanto affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza 355 del 1993 a proposito della «gradualità» necessaria nel passaggio ad un nuovo sistema che intenda riservare ai bilanci regionali l'onere dei disavanzi del servizio sanitario. I dati esposti — e questo era lo scopo dell'analisi svolta — offrono infatti un parametro sul quale misurare una gradualità che sconta altresì la ragionevolezza di un'effettiva sostenibilità.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tav. 1

Ripiano disavanzi anni 1985 e 1986 - Legge 456/87. Situazione autorizzazione, accensioni ed erogazioni mutui al 31/3/1994

(milioni di lire)

REGIONI E PROVINCE	DISAVANZI			MUTUI				Totale autorizzato ed erogato (7) = (4) + (5) + (6)
	Disavanzo 1985 (1)	Disavanzo 1986 (2)	Totale disavanzo 1985-1986 (3) = (1) + (2)	Prima autorizzazione erogata 40% col. (3) (4)	Seconda autorizzazione erogata 40% col. (3) (5)	Saldo autorizzato erogato 20% col. (3) (6)		
Piemonte	20.838	196.596	217.434	97.608	—	119.826	217.434	
Valle d'Aosta	10.476	11.141	21.617	—	—	21.617	21.617	
Lombardia	147.238	756.948	904.186	384.000	384.000	136.186	904.186	
Provincia Autonoma di Bolzano	10.729	38.415	49.144	21.006	—	28.138	49.144	
Provincia Autonoma di Trento	18.820	38.392	57.212	18.299	—	38.913	57.212	
Veneto	183.994	439.776	623.770	285.000	214.016	124.754	623.770	
Friuli-Venezia Giulia	78.231	133.535	211.766	63.330	—	148.436	211.766	
Liguria	46.470	126.157	172.627	84.000	56.079	32.548	172.627	
Emilia-Romagna	191.309	599.488	790.797	241.098	313.531	236.168	790.797	
Toscana	224.379	347.237	571.616	179.729	179.729	212.158	571.616	
Umbria	19.597	68.558	88.155	44.945	44.945	-1.735	88.155	
Marche	96.405	160.295	256.700	91.504	89.712	75.484	256.700	
Lazio	419.362	597.046	1.016.408	373.830	373.830	268.748	1.016.408	
Abruzzo	43.156	86.767	129.923	52.582	46.365	30.976	129.923	
Molise (a)	-3.286	15.418	12.132	9.140	3.273	—	12.413	
Campania	381.444	801.030	1.182.474	—	986.978	195.496	1.182.474	
Puglia	311.044	379.102	690.146	172.000	172.000	346.146	690.146	
Basilicata (b)	17.860	30.000	47.860	19.144	19.144	—	38.288	
Calabria	146.192	241.143	387.335	179.440	179.440	28.455	387.335	
Sicilia	397.499	637.266	1.034.765	461.725	461.725	111.315	1.034.765	
Sardegna (b)	76.486	120.000	196.486	66.800	78.590	—	145.390	
TOTALE	2.838.243	5.824.310	8.662.553	2.845.180	3.603.357	2.153.629	8.602.166	

(a) per il 1985 la regione Molise ha accertato, nel 1993, un avanzo che ha determinato una eccedenza delle somme erogate a titolo di acconto rispetto all'ammontare definitivo del disavanzo complessivo 85/86 accertato. Pertanto la differenza (12.413 - 12.132 = 281) è stata utilizzata a parziale copertura del disavanzo 87/88.

(b) Gli importi dei disavanzi sono presunti non essendo pervenute le richieste di saldo da parte delle regioni.

Fonte: Relazione generale sulla situazione economica del Paese (1993).

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tav. 2

Ripiano disavanzi anni 1987 e 1988 - Leggi 8/90, 334/90 e 67/93. Situazione autorizzazione, mutui al 31/3/1994.
Situazione accensione ed erogazione mutui al 31/12/1993

REGIONI E PROVINCE	DISAVANZI		MUTUI						
	TOT. DIS. 87-88 PRESUNTI comunicati con le prime richieste (L. 8/90 e 334/90) (1)	TOT. DIS. 87-88 PRES. E DEFIN. aggiornati con ulteriori richieste (L. 67/93) (2)	PRIMA AUTORIZZAZ. EROGATA (L. 8/90 e 334/90; non oltre 75% col. 1) (3)	ULTERIORE AUTORIZZAZ. (L. 67/93; non oltre 95% col. 2) (4)	DI CUI EROGATO: (5)	SALDO autorizzato (dopo visto Corte dei Conti) (6)	DI CUI EROGATO: (7)	TOTALE AUTORIZZATO (8) = (3) + (4) + (6)	TOTALE EROGATO: (9) = (3) + (5) + (7)
Piemonte	422.072	422.072	316.554	—	—	—	—	316.554	316.554
Valle d'Aosta	43.369	43.369	32.525	—	—	—	—	32.525	32.525
Lombardia	1.650.000	1.650.000	1.237.000	—	—	—	—	1.237.000	1.237.000
P. A. Bolzano	84.974	84.974	63.731	—	—	—	—	63.731	63.731
P. A. Trento (*)	96.958	90.139	72.719	—	—	17.420	—	90.139	90.139
Veneto	1.270.000	1.074.273	962.500	68.059	68.059	—	—	1.020.559	1.020.559
Friuli-Venezia Giulia	237.906	237.906	175.553	—	—	—	—	175.553	175.553
Liguria	338.717	375.375	252.499	104.184	104.184	—	—	356.683	356.683
Emilia-Romagna	1.364.613	1.354.908	1.023.461	265.157	265.157	—	—	1.288.618	1.288.618
Toscana	1.258.535	1.258.535	943.901	—	—	—	—	943.901	943.901
Umbria	212.559	189.700	159.419	25.720	25.720	—	—	185.139	185.139
Marche	481.910	481.910	361.443	—	—	—	—	361.443	361.443
Lazio	991.828	1.908.726	743.870	931.855	931.855	—	—	1.675.725	1.675.725
Abruzzo	282.046	282.046	211.534	—	—	—	—	211.534	211.534
Molise	56.030	56.030	30.817	—	—	—	—	30.817	30.817
Campania	1.782.526	2.375.331	1.336.900	610.248	—	—	—	1.947.148	1.336.900
Puglia	1.137.664	1.082.000	852.000	228.000	228.000	—	—	1.080.000	1.080.000
Basilicata	106.380	106.380	79.785	—	—	—	—	79.785	79.785
Calabria	521.633	521.633	391.226	—	—	—	—	391.226	391.226
Sicilia	1.713.844	1.713.844	1.285.383	—	—	—	—	1.285.383	1.285.383
Sardegna	440.000	439.283	330.000	87.425	87.425	—	—	417.425	417.425
TOTALE	14.493.564	15.748.434	10.852.820	2.320.648	1.710.400	17.420	—	13.190.888	12.580.640

(*) Sono contrassegnati con un asterisco le regioni che presentano nella col. (2) importi definitivi di disavanzo (dopo il controllo della Corte dei Conti).

Fonte: Relazione generale sulla situazione economica del Paese (1993).

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tav. 3

RIPIANO DISAVANZI ANNO 1989 - Legge 67/93

Situazione autorizzazione mutui al 31/3/1994
 Situazione accensione ed erogazione mutui al 31/12/1993

(milioni di lire)

REGIONI	DISAVANZI	MUTUI	
	Presunti comunicati con la richiesta di anticipo	Autorizzati (L. 67/93: non oltre il 90% del disavanzo totale presunto)	Di cui erogato
Piemonte	129.889	116.900	116.900
Valle d'Aosta	—	—	—
Lombardia	—	—	—
Provincia Autonoma di Bolzano	28.487	25.000	—
Provincia Autonoma di Trento	35.557	32.000	32.000
Veneto	680.282	612.253	485.950
Friuli-Venezia Giulia	—	—	—
Liguria	199.600	179.640	—
Emilia-Romagna	691.934	622.741	622.741
Toscana	390.761	351.600	351.600
Umbria	105.066	94.500	94.500
Marche	—	—	—
Lazio	806.262	725.636	—
Abruzzo	—	—	—
Molise	39.435	35.492	—
Campania	1.149.247	1.023.000	—
Puglia	630.108	567.000	—
Basilicata	27.333	24.600	—
Calabria	—	—	—
Sicilia	845.315	760.783	—
Sardegna	188.548	169.693	—
TOTALE	5.947.824	5.340.838	1.703.691

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tav. 4

RIPIANO DISAVANZI ANNO 1990 - Legge 334/90

Situazione accensione ed erogazione mutui al 31/12/1993

(milioni di lire)

REGIONI	Autorizzazioni regionali alle USL ad assumere anticipatamente straordinari di cassa	Mutui accesi ed erogati
Piemonte	552.545	552.545
Valle d'Aosta	42.573	42.573
Lombardia	1.552.080	1.552.080
Provincia Autonoma di Bolzano	64.554	—
Provincia Autonoma di Trento	67.146	67.146
Veneto	977.199	977.199
Friuli-Venezia Giulia	108.259	108.259
Liguria	568.786	488.786
Emilia-Romagna	1.366.888	1.366.888
Toscana	1.080.488	1.080.488
Umbria	193.968	193.968
Marche	458.413	458.413
Lazio	1.205.790	—
Abruzzo	258.370	—
Molise	37.429	—
Campania	999.221	999.221
Puglia	1.028.456	901.000
Basilicata	60.746	—
Calabria	425.682	257.502
Sicilia	1.136.388	—
Sardegna	239.495	—
TOTALE	12.424.476	9.046.068

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tav. 5

Ripiano disavanzi anno 1991 - Legge 67/93

Situazione autorizzazione mutui al 31/3/1994 - Situazione accensioni ed erogazioni mutui al 31/12/1993

(milioni di lire)

REGIONI E PROVINCE	DISAVANZI				MUTUI				TOTALE erogato (8) = (5) + (7)
	Riconosciuti (1)	Ulteriori presunti comunic. con ulter. richiesta (2)	Complessivi presunti (3) = (1) + (2)	Prima autorizzaz. = col. (1) (4)	Di cui erogato: (5)	Ulteriore autorizz. non oltre l'85% del 2/3 di col. (2) (6)	Di cui erogato: (7)	TOTALE autorizzato (8) = (4) + (6)	
Piemonte	440.310	—	440.310	440.310	—	—	—	440.310	—
Valle d'Aosta	8.650	—	8.650	8.650	—	—	—	8.650	—
Lombardia	880.030	—	880.030	880.030	880.030	—	—	880.030	880.030
Provincia Autonoma di Bolzano	34.150	—	34.150	34.150	34.150	—	—	34.150	34.150
Provincia Autonoma di Trento	36.880	50.521	87.401	36.880	36.880	28.628	28.628	65.508	65.508
Veneto	438.590	508.856	947.446	438.590	315.590	288.352	288.352	726.942	603.942
Friuli-Venezia Giulia	122.920	—	122.920	122.920	—	—	—	122.920	—
Liguria	196.260	—	196.260	196.260	196.260	—	—	196.260	196.260
Emilia-Romagna	428.350	—	428.350	428.350	428.350	—	—	428.350	428.350
Toscana	373.170	—	373.170	373.170	373.170	—	—	373.170	373.170
Umbria	86.470	—	86.470	86.470	—	—	—	86.470	—
Marche	144.490	330.866	475.356	144.490	—	187.490	187.490	331.980	187.490
Lazio	539.280	—	539.280	539.280	489.280	—	—	539.280	489.280
Abruzzo	123.450	—	123.450	123.450	—	—	—	123.450	—
Molise	33.570	—	33.570	33.570	33.570	—	—	33.570	33.570
Campania	523.930	—	523.930	523.930	523.930	—	—	523.930	523.930
Puglia	371.470	—	371.470	371.470	371.470	—	—	371.470	371.470
Basilicata	54.610	—	54.610	54.610	54.610	—	—	54.610	54.610
Calabria	189.430	—	189.430	189.430	189.430	—	—	189.430	189.430
Sicilia	429.140	—	429.140	429.140	429.140	—	—	429.140	429.140
Sardegna	144.850	—	144.850	144.850	144.850	—	—	144.850	144.850
TOTALI	5.600.000	890.243	6.490.243	5.600.000	4.500.710	504.470	504.470	6.104.470	5.005.180

Fonte: Relazione generale sulla situazione economica del Paese (1993).

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tav. 6

RIPIANO DISAVANZI ANNO 1992 - Legge 67/93

Situazione autorizzazione mutui al 31/3/1994
 Situazione accensione ed erogazione mutui al 31/12/1993

(milioni di lire)

REGIONI	DISAVANZI	MUTUI			
	Riconosciuti (1)	Autorizzati entro 1993: (70% col. 1) (2)	Di cui erogato: (3)	Autorizzati entro 1993: (70% col. 1) (4)	Di cui erogato: (5)
Piemonte	462.427	138.728	138.728	323.699	—
Valle d'Aosta	8.200	2.460	2.460	5.740	—
Lombardia	971.984	291.595	291.595	680.389	—
Provincia Autonoma di Bolzano .	33.463	10.039	10.039	23.424	—
Provincia Autonoma di Trento .	36.432	10.930	10.930	25.502	—
Veneto	487.659	146.298	146.298	341.361	—
Friuli-Venezia Giulia	119.418	35.825	35.825	83.593	—
Liguria	206.418	61.925	61.925	144.493	—
Emilia-Romagna	471.841	141.552	141.552	330.289	—
Toscana	400.070	120.021	120.021	280.049	—
Umbria	92.271	27.681	27.681	64.590	—
Marche	166.706	50.012	50.012	116.694	—
Lazio	588.520	176.556	176.556	411.964	—
Abruzzo	132.371	39.711	39.711	92.660	—
Molise	34.838	10.451	10.451	24.387	—
Campania	603.984	181.195	181.195	422.789	—
Puglia	427.723	128.317	128.317	299.406	—
Basilicata	59.456	17.837	17.837	41.619	—
Calabria	210.281	63.084	63.084	147.197	—
Sicilia	455.442	136.634	136.634	318.808	—
Sardegna	160.496	48.149	48.149	112.347	—
TOTALI	6.130.000	1.839.000	1.839.000	4.291.000	—

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tav. 7

F.S.N. riparto 1993

(milioni di lire)

REGIONI	Popolazione	Totale assegnazione	Contributi sanitari attribuibili (1)	Netto alle regioni	Contributi effettivi	Saldo da erogare
Piemonte	4.290.412	6.209.940	4.273.000	1.936.940	3.769.960	503.040
Valle d'Aosta	115.397	71.077	71.077	0	71.077	0
Lombardia	8.831.264	13.230.784	9.316.000	3.914.784	8.350.885	965.115
Provincia Autonoma di Bolzano . . .	439.358	348.314	348.314	0	348.314	0
Provincia Autonoma di Trento . . .	447.556	392.726	392.726	0	392.726	0
Veneto	4.363.157	6.626.966	3.905.000	2.721.966	3.765.402	139.598
Friuli-Venezia Giulia	1.193.520	1.518.156	1.206.000	312.156	1.035.678	170.322
Liguria	1.668.078	2.720.395	1.686.000	1.034.395	1.360.242	325.758
Emilia-Romagna	3.899.170	6.274.977	4.067.000	2.207.977	3.645.472	421.528
Toscana	3.510.114	5.368.808	3.236.000	2.132.808	2.897.602	338.398
Umbria	804.054	1.222.347	689.000	533.347	532.729	156.271
Marche	1.427.666	2.222.114	1.157.000	1.065.114	1.044.257	112.743
Lazio	5.031.230	7.781.702	4.816.000	2.965.702	4.275.120	540.880
Abruzzo	1.243.690	1.786.998	802.000	984.998	647.307	154.693
Molise	327.893	469.640	198.000	271.640	149.365	48.635
Campania	5.589.587	7.991.782	2.898.000	5.153.782	2.352.030	485.970
Puglia	3.986.430	5.794.548	2.193.000	3.601.548	1.733.096	459.904
Basilicata	605.940	783.213	345.000	438.213	246.106	98.894
Calabria	2.037.686	2.714.406	993.000	1.721.406	791.450	201.550
Sicilia	4.961.383	5.946.309	2.830.000	3.116.309	2.051.865	778.135
Sardegna	1.637.705	2.103.540	1.030.000	1.073.540	872.853	157.147
TOTALE	56.411.290	81.578.742	46.392.117	35.186.625	40.333.536	6.058.581
Altre differenziali (*)		583.258				
Rate mutui ripiano 1990		363.000				
Totale generale		82.525.000				
Trasferire alla tab. 19 (**).		365.000				
Fondo sanitario 1993		82.890.000				
(*) CRI 154 mld; IZS 134 mld; Hansenbanh 6 mld; Specializzandi 90 mld; AIDS 95 mld; Abbatt. anim. 50 mld; CC.DD.PP. 14 mld; Jugoslavi 2 mld; corte costituz. per farmac. (**) Ricerca corrente IRCCS 217 mld; ricerca finalizzata IRCCS 26 mld; ricerca ex art. 12, 2° comma, legge 502/92 mld 120. (1) Stima dell'ammontare dei contributi conseguibili in ciascuna regione o provincia autonoma.						

Fonte: Ministero della sanità - Servizio centrale programmazione sanitaria.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tav. 8

Spesa sanitaria di parte corrente 1989

(miliardi di lire)

REGIONI	Pers.	Beni e servizi	Farmac.	Osped. convenz.	Medic. di base	Special. amb. int.	Special. conv. est.	Altre assist. (*)	Altre diff. II (**)	Spesa compl. (e)	Entr. prop. (b)	Tot. fabb. (c = a-b)	Assegn. F.S.N. (d)	Part. reg. stat. spec. (e)	Tot. finanz. (f = d + e)	Disav. (g = c-d)
Piemonte	2.022	1.145	944	405	300	56	88	162	11	5.133	281	4.852	4.502	—	4.502	350
Valle d'Aosta	68	30	19	3	8	1	1	6	2	138	4	134	114	—	114	20
Lombardia	3.655	1.907	1.468	1.445	595	83	254	438	45	9.890	327	9.563	8.976	—	8.976	587
Prov. Bolzano	233	128	42	43	28	2	8	14	3	501	21	480	442	—	442	38
Prov. Trento	260	118	69	40	33	5	6	13	4	548	15	533	479	—	479	54
Veneto	2.423	1.176	682	234	301	46	112	260	50	5.284	163	5.121	4.456	—	4.456	665
Friuli-V. Giulia	710	324	208	98	82	11	12	31	24	1.500	49	1.451	1.412	—	1.412	39
Liguria	925	483	420	268	122	34	61	63	16	2.392	52	2.340	2.014	—	2.014	326
Emilia-Romagna	2.330	1.208	789	391	291	57	105	122	28	5.321	189	5.132	4.415	—	4.415	717
Toscana	1.933	980	822	237	289	43	104	147	28	4.563	111	4.452	3.805	—	3.805	647
Umbria	463	208	185	20	58	12	18	28	7	999	25	974	867	—	867	107
Marche	839	405	351	72	104	19	35	41	33	1.899	96	1.803	1.469	—	1.469	334
Lazio	2.101	716	962	1.372	378	121	364	245	50	6.309	103	6.206	5.558	—	5.558	648
Abruzzo	588	269	296	104	92	12	41	66	5	1.473	96	1.377	1.245	—	1.245	132
Molise	165	74	68	20	25	4	11	10	3	380	6	374	338	—	338	36
Campania	2.100	855	1.355	637	441	77	549	288	16	6.318	97	6.221	5.244	—	5.244	977
Puglia	1.595	583	837	702	292	43	233	78	25	4.388	66	4.322	3.717	—	3.717	605
Basilicata	230	117	131	34	47	4	12	17	1	593	12	581	547	—	547	34
Calabria	944	318	401	142	175	31	61	41	10	2.123	30	2.093	1.897	—	1.897	196
Sicilia	1.888	783	1.406	415	405	56	497	272	21	5.743	190	5.553	4.778	—	4.778	775
Sardegna	757	308	289	102	130	18	71	48	30	1.753	28	1.725	1.537	—	1.537	188
TOTALE	26.229	12.135	11.744	6.784	4.176	735	2.643	2.390	412	67.248	1.961	65.287	57.812	—	57.812	7.475

(*) Comprende assistenza integrativa, riabilitazione in convenzione, protesi, cure termali, assistenza anziani e disabili in convenzione, comunità terapeutiche.
 (**) Comprende gli obiettivi di piano e gli interessi passivi.

Fonte: Relazione sulla spesa sanitaria negli anni 1989/92 (RGS-IGESPA e Min. Sanità).

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tav. 9

Spesa sanitaria di parte corrente 1990

REGIONI	Pers.	Beni e servizi	Farmac.	Osped. convenz.	Medic. di base	Special. amb. int.	Special. conv. est.	Altro assist. (*)	Altre diff. (**)	Spesa compl. (a)	Entr. prop. (b)	Tot. fabb. (c = a-b)	Assegn. F.S.N. (d)	Part. reg. stat. spec. (e)	Tot. finanz. (f = d + e)	Disav. (g = c-f)
Piemonte	2.308	1.314	960	464	314	58	82	228	26	5.755	140	5.615	5.128	—	5.128	487
Valle d'Aosta	80	37	21	2	12	1	1	8	4	166	8	158	103	23	126	32
Lombardia	4.554	2.295	1.802	1.672	739	104	269	624	79	12.138	316	11.822	10.265	—	10.265	1.557
Prov. Bolzano	287	145	55	46	36	3	7	28	3	610	18	592	406	94	500	92
Prov. Trento	295	119	78	46	39	5	8	43	2	635	15	620	435	101	536	84
Veneto	2.847	1.395	819	265	395	68	119	319	80	6.307	164	6.143	5.100	—	5.100	1.043
Friuli-V. Giulia	820	348	247	114	84	12	13	36	24	1.698	47	1.651	1.435	149	1.584	67
Liguria	1.069	533	502	289	147	43	44	88	42	2.757	75	2.682	2.283	—	2.283	398
Emilia-Romagna	2.815	1.436	964	520	372	77	106	134	45	6.469	172	6.297	4.987	—	4.987	1.310
Toscana	2.309	1.105	989	218	328	54	104	246	38	5.391	101	5.290	4.341	—	4.341	949
Umbria	549	264	223	17	61	13	16	42	13	1.198	23	1.175	1.006	—	1.006	169
Marche	1.028	477	367	96	131	26	35	71	67	2.298	53	2.245	1.685	—	1.685	560
Lazio	2.520	883	1.154	1.844	477	174	379	304	67	7.802	91	7.711	6.268	—	6.268	1.443
Abruzzo	727	293	324	121	115	16	37	95	14	1.742	49	1.693	1.439	—	1.439	254
Molise	192	77	79	11	27	5	6	32	5	434	7	427	394	—	394	33
Campania	2.477	1.010	1.820	696	463	86	541	381	54	7.518	99	7.419	6.121	—	6.121	1.298
Puglia	1.879	683	1.045	724	312	55	240	219	55	5.212	56	5.156	4.339	—	4.339	817
Basilicata	287	135	159	8	49	4	12	58	1	713	11	702	640	—	640	62
Calabria	1.081	315	433	160	178	39	82	63	10	2.361	38	2.323	2.212	—	2.212	111
Sicilia	2.318	969	1.646	419	414	84	480	363	65	6.738	62	6.676	5.056	522	5.578	1.098
Sardegna	911	374	425	122	135	18	70	116	32	2.203	25	2.178	1.696	83	1.779	399
TOTALE	31.354	14.207	14.112	7.844	4.828	945	2.631	3.498	726	80.145	1.570	78.575	65.339	972	66.311	12.264

(*) Comprende assistenza integrativa, riabilitazione in convenzione, protezi, cure termali, assistenza anziani e disabili in convenzione, comunità terapeutiche.
 (**) Comprende gli obiettivi di piano e gli interessi passivi.

Fonte: Relazione sulla spesa sanitaria negli anni 1989/92 (PES-IGESPA e Min. Sanità).

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tav. 10

Spesa sanitaria di parte corrente 1991

REGIONI	(miliardi di lire)															
	Pers.	Beni e servizi	Farmac.	Osped. convenz.	Medic. di base	Special. amb. Int.	Special. conv. est.	Altre assist. (*)	Altre diff. (**)	Spesa compl. (e)	Entr. prop. (b)	Tot. fabb. (c-a-b)	Assegn. F.S.N. (d)	Part. reg. stat. spec. (e)	Tot. finanz. (f=d+e)	Disav. (g=c-f)
Piemonte	2.897	1.335	1.034	587	434	84	89	320	32	6.812	182	6.660	6.115	—	6.115	545
Valle d'Aosta	98	39	23	1	11	2	1	9	9	193	5	188	120	30	150	38
Lombardia	5.248	2.522	1.996	1.816	730	117	289	816	96	13.630	431	13.199	12.229	—	12.229	970
Prov. Bolzano	342	169	59	50	36	3	7	21	14	701	24	677	475	117	592	85
Prov. Trento	368	139	89	51	48	9	6	51	3	764	19	745	511	127	638	107
Veneto	3.288	1.517	909	350	396	66	127	459	84	7.196	211	6.985	6.079	—	6.079	906
Friuli-V. Giulia	933	422	269	204	104	15	12	75	43	2.077	71	2.006	1.704	187	1.891	115
Liguria	1.288	600	558	369	154	48	45	109	57	3.228	66	3.162	2.730	—	2.730	432
Emilia-Romagna	3.234	1.710	1.073	438	371	78	96	407	112	7.519	220	7.299	5.950	—	5.950	1.349
Toscana	2.628	1.200	1.061	253	338	56	104	334	44	6.018	143	5.875	5.179	—	5.179	696
Umbria	671	300	245	21	90	20	15	57	15	1.434	31	1.403	1.200	—	1.200	203
Marche	1.201	532	406	71	138	28	35	82	44	2.537	69	2.468	2.004	—	2.004	464
Lazio	2.935	1.053	1.280	2.063	462	189	404	321	157	8.864	116	8.748	7.468	—	7.468	1.280
Abruzzo	817	298	349	162	123	19	32	96	13	1.909	37	1.872	1.709	—	1.709	163
Molise	232	99	83	10	38	7	6	31	9	515	11	504	465	—	465	39
Campania	3.022	1.183	1.804	910	647	134	585	456	92	8.833	102	8.731	7.246	—	7.246	1.485
Puglia	2.198	786	1.015	1.013	425	79	231	268	141	6.156	82	6.074	5.154	—	5.154	920
Basilicata	348	159	164	9	70	6	12	78	2	848	10	838	756	—	756	82
Calabria	1.255	311	599	190	262	54	79	75	15	2.840	35	2.805	2.626	—	2.626	179
Sicilia	2.963	1.182	1.635	472	625	134	398	403	97	7.909	65	7.844	5.967	654	6.621	1.223
Sardegna	1.089	402	335	142	196	28	61	109	41	2.403	32	2.371	2.007	105	2.112	259
TOTALE	37.055	15.958	14.986	9.182	5.698	1.176	2.634	4.577	1.120	92.386	1.932	90.454	77.694	1.220	78.914	11.540

(*) Comprende assistenza integrativa, riabilitazione in convenzione, protesi, cure termali, assistenza anziani e disabili in convenzione, comunità terapeutiche.
 (**) Comprende gli obiettivi di piano e gli interessi passivi.

Fonte: Relazione sulla spesa sanitaria negli anni 1989/92 (RGS-IGESPA e Min. Sanità).

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tav. 11

Spesa sanitaria di parte corrente 1992

REGIONI	Pers.	Beni e servizi	Farmac.	Osped. convenz.	Medic. di base	Special. amb. int.	Special. conv. est.	Altre assist. (*)	Altre diff. li (**)	Spesa compl. (a)	Entr. prop. (b)	Tot. lab. (c = a-b)	Assegn. P.S.N. (d)	Integraz. P.S.N. (d1)	Part. reg. stat. spec. (e)	Tot. finanz. (f = d+d1+e)	Disav. (g = c-f)
Piemonte	2.909	1.514	962	615	367	72	73	319	29	6.860	211	6.649	6.184	462	—	6.646	3
Valle d'Aosta	99	43	23	2	12	2	1	11	13	206	8	198	110	8	49	167	31
Lombardia	5.507	2.850	1.929	1.901	762	125	250	996	146	14.466	518	13.948	13.014	972	—	13.986	-38
Prov. Bolzano	385	190	56	51	37	3	6	27	11	766	28	738	449	33	188	670	68
Prov. Trento	368	161	89	66	45	7	6	60	5	807	24	783	488	36	191	715	68
Veneto	3.364	1.711	893	363	402	67	105	502	80	7.487	276	7.211	6.526	488	—	7.014	197
Friuli-V. Giulia	936	460	258	237	103	14	10	82	37	2.137	88	2.049	1.598	119	256	1.973	76
Liguria	1.287	638	533	355	149	47	45	156	32	3.242	85	3.157	2.761	206	—	2.967	190
Emilia-Romagna	3.302	1.920	1.019	484	379	81	68	457	280	7.990	295	7.695	6.310	472	—	6.782	913
Toscana	2.753	1.319	1.025	260	350	58	85	373	105	6.328	174	6.154	5.351	400	—	5.751	403
Umbria	689	310	232	21	79	17	10	65	23	1.446	47	1.399	1.235	92	—	1.327	72
Marche	1.220	585	412	75	140	29	29	86	92	2.668	94	2.574	2.230	167	—	2.397	177
Lazio	2.926	1.150	1.236	2.272	458	196	258	375	219	9.090	147	8.943	7.890	589	—	8.479	464
Abruzzo	864	312	350	149	124	19	23	105	21	1.967	46	1.921	1.772	132	—	1.904	17
Molise	241	97	81	13	34	6	4	32	10	518	15	503	466	35	—	501	2
Campania	3.287	1.332	1.428	963	587	130	448	539	137	8.851	129	8.722	8.082	604	—	8.686	36
Puglia	2.291	884	1.050	1.052	387	73	182	236	162	6.317	94	6.223	5.715	428	—	6.143	80
Basilicata	346	185	167	7	60	6	8	82	5	866	16	850	797	60	—	857	-7
Calabria	1.348	372	484	229	232	57	58	90	50	2.920	46	2.874	2.808	210	—	3.018	-144
Sicilia	2.996	1.155	1.596	646	543	124	296	393	56	7.805	77	7.728	6.086	456	1.107	7.649	79
Sardegna	1.198	520	386	153	183	24	65	187	50	2.766	50	2.716	2.151	161	177	2.489	227
TOTALE	38.316	17.708	14.209	9.914	5.433	1.157	2.050	5.173	1.563	95.503	2.468	93.035	82.023	6.130	1.968	90.121	2.914

(*) Comprende assistenza integrativa, riabilitazione in convenzione, protesi, cure termali, assistenza anziani e disabili in convenzione, comunità terapeutiche.

(**) Comprende gli obiettivi di piano e gli interessi passivi.

Fonte: Relazione sulla spesa sanitaria negli anni 1989/92 (RGS-IGESPA e Min. Sanità).

1.2. *Finanziamento e attuazione degli interventi nei settori dell'agricoltura e dell'ambiente. Scopo dell'indagine*

Nei paragrafi che seguono si dà conto dei risultati dell'analisi condotta sul finanziamento e sulla gestione da parte delle regioni delle risorse vincolate destinate ai settori dell'agricoltura e dell'ambiente.

Tale indagine ha una specifica motivazione che si riassume nei seguenti termini. L'evoluzione legislativa più recente depone per un sistema di finanziamento degli interventi misurato sul fabbisogno delle regioni in rapporto all'effettiva utilizzazione dei trasferimenti per gli scopi assegnati. L'art. 12 della legge 24 dicembre 1993 n. 537 (provvedimento collegato alla finanziaria '94), come pure l'art. 1 della legge 4 dicembre 1993 n. 493 (di conversione del d.l. 398/'93) hanno recentemente codificato una disciplina di finanziamento degli interventi di settore che alla accertata inattuazione fa corrispondere misure di sospensione o di revoca delle risorse assegnate. In sostanza, è stato generalizzato un meccanismo di impulso e accelerazione alle iniziative di investimento che nelle precedenti applicazioni aveva sì interessato il comparto regionale ma in ambiti e obiettivi delimitati: i) il proficuo utilizzo e la riprogrammazione dei fondi comunitari (delibera CIPE 30.12.1992); ii) l'efficacia degli interventi nelle aree depresse (d. l.vo 9.4.1993 n. 96, art. 8, come modificato con l'art. 1, comma 4 della legge n. 493 del 1993).

Ora, questo più rigoroso sistema di misurazione dei fabbisogni, se consente di liberare risorse alla volta di una più efficace riallocazione, nondimeno, nel calibrare diversamente trasferimenti e flussi nei confronti dei bilanci regionali, è suscettibile di comprimere i margini consentiti ad eventuali politiche di riequilibrio poste in essere dalle amministrazioni regionali.

L'esigenza è allora quella di offrire un quadro di riferimento e di valutazione in ordine agli effetti che possono ripercuotersi sugli equilibri dei bilanci regionali esposti alla revoca di finanziamenti previsivamente compresi e contabilmente manovrati a scopo di copertura. Si tratta tuttavia di un'indagine che, stante la complessità e ad evitare attività istruttorie eccessivamente onerose per le amministrazioni regionali, si è preferito limitare a solo due settori, agricoltura e ambiente.

Tale scelta — malgrado non esaurisca il quadro complessivo delle interazioni implicate dalle politiche di sviluppo attualmente perseguite in sede nazionale e sovranazionale — è motivata dalle specifiche interconnessioni con i temi che rinvengono dalle linee tracciate a livello comunitario e nazionale, convergenti su due direttrici: a) la promozione dello sviluppo delle aree depresse attraverso una strategia di assi prioritari, fra i quali figurano agricoltura e ambiente (deliberazione CIPE 19 ottobre 1993 — Piano globale di sviluppo regionale dell'obiettivo di cui all'art. 8, comma 4, del regolamento CEE n. 2081/93); b) la riprogrammazione delle risorse pubbliche al fine di incorporare nelle leggi di spesa, a partire dalla finanziaria 1995, le priorità della tutela ambientale al fine di garantire uno sviluppo sostenibile in aderenza al piano nazionale approvato dal Cipe nella seduta del 28 dicembre 1993 (in attuazione dell'Agenda XXI — Conferenza NU sull'ambiente e lo sviluppo, Rio de Janeiro, giugno 1992).

Nella ricostruzione dello scenario che si delinea sulla base dell'evoluzione normativa e delle politiche, i punti chiave da tenere presenti sono questi: la nuova politica di sviluppo delle aree depresse assorbe e ingloba il precedente indirizzo che ha ispirato l'intervento straordinario per il mezzogiorno, unificando presso il ministero del bilancio e della p.e. le funzioni di coordinamento e di programmazione per tutte le aree depresse del territorio nazionale (d. l.vo 3 aprile 1993 n. 96); le risorse cui far riferimento ruotano attorno a quegli assi prioritari che siano capaci di attingere al cofinanziamento dei fondi comunitari a finalità strutturale, il cui avalimento è presupposto essenziale a fronte dei condizionamenti che nell'attuale contingenza finanziaria derivano dalla limitata disponibilità di risorse nazionali (v. deliberazione Cipe 19 ottobre 1993 di approvazione del Piano di sviluppo regionale dell'obiettivo 1 di cui all'art. 8, comma 4, del regolamento CEE n. 2081/93 del Consiglio).

In questo quadro, agricoltura, ambiente e relative strategie di intervento risultano strettamente connesse, per quanto la nuova politica agricola comunitaria e la necessità del suo recepimento pone al centro delle politiche agricole nazionali la questione ambientale con riguardo al cosiddetto «sviluppo sostenibile»

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(v. deliberazione Cipe 28.12.1993 di approvazione del Piano nazionale per lo sviluppo sostenibile in attuazione dell'Agenda XXI, 28.12.1993, pag. 64 rel., in G.U. 26.2.1994, suppl. ord. n. 37) (16).

In sostanza, proprio questi settori sono i più coinvolti da un sistema di finanziamento che, da un lato, intende sviluppare un processo di complementarità fra iniziative nazionali, regionali e indirizzi comunitari, mentre, per altro verso — anche per tener conto del più severo regime imposto dalle regole comunitarie — coniuga l'erogazione delle risorse ad un marcato controllo su modi e tempi di attuazione degli interventi, cui conseguono effetti sul piano della distribuzione, e redistribuzione, dei finanziamenti (vedi: documento di analisi e valutazione del Cipe sulla relazione del ministero per le risorse agricole e alimentari, relativa allo stato di attuazione della legge 752/86, approvato con deliberazione 30 novembre 1993, periodo 1986 — 1991, pag. 12, in G.U. 1° febbraio 1994, suppl. ord. n. 19).

Nella nuova logica, che coniuga specularmente finanziamenti, efficienza-efficacia degli interventi e controlli sui risultati, si dipana con riguardo alle amministrazioni regionali il progressivo emergere di un polo di convergenze attorno al quale ruotano, reciprocamente attraendosi, i temi delle aree depresse, dei finanziamenti comunitari e insieme quelli delle politiche di sviluppo regionale, che sotto l'influsso delle priorità anche di livello comunitario pongono ai primi posti agricoltura, ambiente e sviluppo.

Si tratta di uno scenario in movimento di cui però alcuni aspetti sono ormai definiti e rappresentano altrettante tappe lungo una linea evolutiva che tende a collegare il finanziamento dello sviluppo con meccanismi capaci di indirizzare le relative risorse finanziarie verso obiettivi precisi; il rischio resta tuttavia quello di surrogare alle pur necessarie verifiche sui risultati, specifici condizionamenti contabili e/o procedurali nei cui vincoli, di carattere omogeneo e generalizzato, sfuma ogni possibilità di tener conto delle specificità regionali e di una pur necessaria continuità dell'azione amministrativa.

Quel che preme sottolineare è che, attraverso una serie di disposizioni disseminate in vari provvedimenti legislativi, viene progressivamente emergendo un metodo di controllo che, seppure ispirato alla logica della verifica dei risultati, sottopone l'attività di spesa delle regioni ad un sistema di vincoli-obiettivo, i quali condizionano o sono suscettibili di condizionare la gestione dei relativi bilanci (17).

16) In questo quadro si collocano le direttive e i regolamenti comunitari fra i quali è opportuno ricordare:

direttiva 91/414/CE, sulla limitazione dell'uso dei pesticidi, che si specifica, a livello nazionale, mediante la regolamentazione classificatoria e di etichettatura dei prodotti potenzialmente contaminanti l'ambiente e, a livello regionale, nelle attività necessarie alla classificazione del territorio secondo diversi gradi di vulnerabilità specifica in relazione all'impiego di taluni prodotti;

direttiva 91/676/CE, concernente la tutela delle acque dall'inquinamento da nitrati provenienti da fonti agricole e le conseguenti limitazioni nell'uso di fertilizzanti di sintesi e di origine zootecnica con riguardo alle aree designate vulnerabili;

regolamento CE 2078/92 recante sostegni finanziari per l'adozione di pratiche agricole eco-compatibili con la conseguente riduzione quantitativa di produzione in rapporto ad adeguata analisi ambientale; in attuazione di tale regolamento è l'accordo di programma stipulato nel febbraio 1993 fra il ministero dell'ambiente e l'allora ministero dell'agricoltura e delle foreste per il cofinanziamento di interventi ago-ambientali nei territori dei parchi nazionali, accordo che prevede un coordinamento tra gli interventi previsti dagli artt. 4 e 7 della legge 394/91 «legge quadro sulle aree protette» e gli interventi del regolamento 2078/92.

17) In questa logica — per citare solo le più recenti — si pongono le seguenti disposizioni:

l'art. 6 del d.l. 18 marzo 1994 n. 184 — «interventi urgenti a sostegno dell'economia» (che reitera le disposizioni contenute nel d.l. 13 gennaio 1994 n. 22, decaduto) — il quale impone a tutte le amministrazioni che abbiano attivato, nell'ambito del proprio stato di previsione, capitoli destinati all'attuazione di interventi cofinanziati dalla Unione europea, di trasmettere al fondo di rotazione di cui all'art. 5 della legge 16 aprile 1987 n. 183, dettagliate informazioni contabili in ordine alle somme iscritte ai capitoli medesimi e ai relativi movimenti di cassa;

l'art. 12, comma 8 quinquies, del d.l. 5 ottobre 1993 n. 398, convertito nella legge 4 dicembre 1993 n. 493 (recante «disposizioni per l'accelerazione degli investimenti ed il sostegno dell'occupazione e per la semplificazione dei procedimenti in materia edilizia»), che impone alle regioni di iscrivere le somme loro attribuite a norma della legge 18 maggio 1989 n. 183 (sulla difesa del suolo) e della legge 7 agosto 1990 n. 253 (riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo) in un apposito capitolo di bilancio e di trasmettere entro il 31 dicembre di ciascun anno al ministero dei lavori pubblici il rendiconto completo degli impegni assunti, degli esborsi effettuati e dello stato di attuazione delle attività intraprese.

Non dissimili, pur senza il diretto coinvolgimento di capitoli di bilancio, le disposizioni dell'art. 8, d.l.vo n. 96/1993 come modificato dall'art. 1, comma 4 del d.l. n. 398 del 1993, dall'art. 2 del d.l. n. 403/1993 e l'art. 9 dello stesso d. l.vo n. 96, come modificato dall'art. 1 del d.l. 403/1993, in base ai quali la Cassa depositi e prestiti si sostituisce alla soppressa Agenzia per la promozione e lo sviluppo del mezzogiorno nei rapporti con i soggetti attuatori, fermo restando che per le erogazioni si applica la normativa propria della Cassa che condiziona le erogazioni all'avvenuto pagamento degli interventi certificato dal direttore dei lavori e comunque sottopone ogni somministrazione di fondi alla certificazione della relativa spesa, salvo modeste percentuali in anticipazione.

1.2.1. *Revoche di finanziamenti e procedure di riallocazione*

La possibilità di far luogo alla revoca di finanziamenti, a fronte della inattuazione degli interventi da parte delle amministrazioni pubbliche, non è strumento nuovo, anche se l'accentuata sua applicazione è riferibile al periodo più recente. Il fatto è che, alle sporadiche previsioni di casi particolari, sono venute a sovrapporsi discipline di carattere più generale; le quali, dapprima sono rimaste riservate a settori speciali, ma poi, a seguito del dl 5 ottobre 1993 n. 398 convertito dalla legge 4 dicembre 1993 n. 493, hanno assunto i connotati di un meccanismo «a regime» coinvolgente tutti gli interventi settoriali.

Nel riprendere il filo normativo di questo cambiamento di regole, c'è da dire che anche la fine dell'intervento straordinario nel mezzogiorno ha contribuito ad implementarne l'avvalimento; ed invero, la nuova disciplina delle aree depresse (legge 19.12.1992 n. 448 e d.l.vo 5.4.1993 n. 96) se da un lato ha perso l'originario riferimento territoriale sulla base di una diversa articolazione sostanzialmente coincidente con quella prevista per gli aiuti comunitari, per altro verso ha richiesto più stringenti meccanismi di controllo per garantire il rispetto di tempi e procedure destinate a scontare fonti di finanziamento prioritariamente legate alle risorse dell'Unione europea (del. CIPE 19.10.1993; proposta relativa al piano di sviluppo regionale). In questa stessa logica si iscrivono le procedure per l'attività; la quale, una volta ricondotta sui binari della programmazione negoziata, altresì coordinata sullo schema di rapporti convenzionali (accordo di programma) confluenti a loro volta in contratti o intese (d.l. 8.3.1994 n. 155), tanto più espone i soggetti attuatori alla «presa» di un controllo che li stringe nella doppia morsa del finanziamento condizionato e dell'autodisciplina convenzionale.

Il legame che si viene così a creare fra aree depresse e fondi comunitari (v. anche d.l. 18 marzo 1984 n. 184) e, più ancora, l'estensione generalizzata del principio di revocabilità dei finanziamenti (legge 493), contribuiscono ad una fisionomia del tutto nuova nella progettualità finanziaria delle regioni, i cui bilanci, costruiti su aspettative e stime diversamente graduate rischiano nel primo impatto applicativo di subire effetti negativi in termini di sostenibilità degli equilibri.

Del resto, va pure detto come a tale meccanismo, dichiaratamente ispirato all'incentivazione e all'efficacia degli interventi, sia sotteso l'ulteriore ma non meno importante effetto di una riacquisizione di risorse capace di alleviare la contrazione dei margini di spesa reperibili nel bilancio dello Stato e nella stessa gestione di tesoreria. Non è un caso che nello stesso provvedimento collegato alla finanziaria (legge 537/93) il principio sia nuovamente ribadito, questa volta attribuendo alla Conferenza Stato-regioni il compito di verificare il perseguimento degli obiettivi recati da leggi di settore e al Presidente del consiglio il potere di disporre la sospensione dei finanziamenti non utilizzati (art. 12, commi 3 e 4).

In sostanza, si tratta di un metodo che ha consentito al bilancio dello Stato di riappropriarsi di risorse già trasferite ai bilanci regionali alleggerendo gli effetti di una manovra che ha pressochè sterilizzato ogni margine di ulteriore finanziabilità di interventi irrigidendo il percorso pluriennale in una serie di limiti di impegno che si traducono in un eccesso di immobilismo.

Tuttavia una considerazione occorre farla; essa trae spunto da quanto si è detto nei precedenti paragrafi (v. Parte I, par. 4.1. e 7.) sul precario equilibrio nel quale si dibattono gran parte delle gestioni regionali e sui modi e le regole che ne presiedono la costruzione e il mantenimento, fra l'altro condizionato da rigidità ed esiguo spazio di autonomia. Non si è mancato allora di riscontrare come le «sofferenze» gestionali e le insufficienti coperture negli andamenti di spesa risultino alleviate grazie a quei meccanismi che, nel coniugare flussi di cassa, perenzioni e lentezza delle procedure, schiudono un margine di sostenibilità a trends di spesa a loro volta alimentati da una morfologia strutturale difficilmente modificabile «a breve».

Il rischio, in questi casi, è che il ritiro dei trasferimenti già erogati o l'eliminazione del titolo di accertamento apra falle non ricomponibili mediante la capacità dello sforzo fiscale. L'unica alternativa resta allora il ricorso all'indebitamento, la cui gravità per la finanza pubblica permane seppure trovi apparentemente sfogo in un circuito esterno al settore statale. Ed invero, in condizioni di non manovrabilità dei bilanci regionali, tale soluzione porta con sé il rischio del dissesto con oneri di ripiano che non mancherebbero poi di retroagire a carico del bilancio dello Stato o della gestione di tesoreria.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Occorre risolvere il problema dell'inefficienza delle gestioni, degli sprechi e della dissipazione delle risorse, innescando un circolo virtuoso che faccia leva sui controlli interni e esterni, sollecitando l'applicazione degli istituti e delle norme che impongono netta separazione fra potere politico e responsabilità gestionale (d.l.vo n. 29 del 1993, leggi n. 41 e 140 del 1990), erigendo a maggior valore, nella graduazione delle priorità istituzionali delle amministrazioni pubbliche, l'obiettivo di un'efficiente strutturazione tecnico-operativa degli uffici di bilancio e/o ragioneria adeguatamente supportati di mezzi informatici capaci di offrire trasparenza e leggibilità a quei dati finanziari attraverso i quali si esprimono i fatti di gestione.

Intanto, prima di passare all'esame dei dati nei quali è la sintesi dell'indagine svolta, va pure ricordato come a seguito delle deliberazioni adottate dal CIPE il 3 agosto, il 19 ottobre e il 28 dicembre 1993 sia stata disposta la revoca dei seguenti finanziamenti regionali.

DELIBERAZIONE 3 AGOSTO 1993 * - PROGETTI RELATIVI AL FIO 1986 E 1989 -
(miliardi)

Regioni	Tosc.	Cam.	Cal.	Abr.	Lazio	Lomb.	Molise	Piem.	Ven.	Totale
Anni										
Fio 86	14	30	19	—	—	—	—	—	—	63
Fio 89	18	16	—	7	34	38	4	27	25	169
Totale	32	46	19	7	34	38	4	27	25	232

* Pubblicata in GU 31.8.1993, sg. n. 204

Le revoche soprariportate riguardano progetti la cui ammissione al finanziamento è stata condizionata, sin dall'origine, alla realizzazione degli interventi in un tempo massimo stabilito, in corrispondenza al presupposto dell'immediata eseguibilità delle opere. Si tratta perciò di fattispecie particolari che sono da collegare con la speciale disciplina dei fondi Fio la cui portata resta circoscritta entro ambiti limitati (leggi 26.4.1982 n. 181 e 7.8.1982 n. 526). Per quanto riguarda poi la tipologia degli interventi, c'è da dire che, nella maggioranza dei casi, si tratta di impianti di smaltimento di r.s.u. o di disinquinamento; interventi, cioè, le cui difficoltà di realizzazione si legano o comunque sono influenzate più dalla resistenza delle popolazioni interessate che non da inefficienze gestionali.

Di tutt'altro tipo sono le revoche disposte con le delibere dell'ottobre e del dicembre 1994; esse riguardano finanziamenti disposti nell'ambito dei programmi triennali di sviluppo del mezzogiorno e traggono titolo dalla nuova disciplina introdotta con il dl 398 del 1993 (art. 1, comma 4) convertito con modificazioni dalla legge 488 del 1993; si tratta cioè di finanziamenti relativi a lavori non consegnati e/o non iniziati alla data del 30 settembre 1993 e identificati dal commissario liquidatore.

Complessivamente le due deliberazioni hanno interessato 2.225 miliardi, in tal modo riappropriati al bilancio dello Stato; di altrettanto, tuttavia, hanno inciso le disponibilità '93 delle regioni del mezzogiorno, determinando una «scopertura» finanziaria nei bilanci regionali senza disporre contemporaneamente modi e criteri per sovvenirvi.

A riguardo va allora richiamato quanto in precedenza detto in ordine alle effettive disponibilità di bilancio esposte per il quadriennio 1990-1993 dal complesso delle regioni e da quelle del mezzogiorno in particolare (vedi parte prima par. 4.1). Soprattutto va ricordato come nella formazione dell'avanzo/disavanzo di amministrazione e negli stessi modi di costruzione dell'equilibrio abbiano non poca influenza i residui perenti, in larga parte interessati dai provvedimenti di revoca. Ora, dall'indagine in precedenza svolta (vedi parte prima par. 4.1) risulta che le regioni del sud e del centro-sud espongono percentuali di copertura dei residui perenti graduate fra il 12-13% e il 30-35% liberando per la differenza spazi di manovra in competenza. In tali condizioni, le disposte revoche rischiano di privare l'equilibrio fissato di una delle poste su cui si regge, per di più ad esercizio '93 quasi scaduto.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Qui di seguito si riportano disaggregati per importo e per regione i finanziamenti revocati con le predette deliberazioni CIPE.

DELIBERAZIONE 19 OTTOBRE 1993 * - PROGRAMMI TRIENNALI SVILUPPO MEZZOGIORNO
(miliardi)

(Tab. I)

Regioni	Abr.	Bas.	Cal.	Cam.	Lazio	Mol.	Puglia	Marche	Sic.	Sard.	Totale
Tipologia											
G. non aff. - impegnato . . .	25	31	477	418	15	37	101	—	285		1.388
(erogato)	(1)	(2)	(24)	(20)	(1)	(1)	(5)	—	(12)		(65)
P. non aff. - impegnato . . .	—	—	19	6	0,2	—	3	2	1	0,2	31
(erogato)	—	—	(3)	(1)	—	—	(0,4)	(0,2)	(0,2)	—	(5)
C. non stip. - impegnato . . .	—	—	35	—	—	—	—	—	21	6	62
(erogato)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Totale impegnato	25	31	531	424	15,2	37	104	2	307	6,2	1.481
di cui (erogato)	(1)	(2)	(27)	(21)	(1)	(1)	(5,4)	(0,2)	(12,2)	(0,2)	(70)

* Pubblicata in GU 21.12.1993, sg. n. 298

Legenda: G. non aff. = opere le cui gare non risultano affidate e/o formalmente perfezionate; P. non aff. = studi progettazioni e ricerche formalmente non ancora affidate; C. non stip. = opere, studi, progettazioni per le quali non si è proceduto alla stipula della prescritta convenzione.

DELIBERAZIONE 28 DICEMBRE 1993 * - PROGRAMMI TRIENNALI SVILUPPO MEZZOGIORNO
(miliardi)

(TAB. II)

Regioni	Abr.	Bas.	Cal.	Cam.	Lazio	Mol.	Puglia	Marche	Sic.	Sard.	Totale
Tipologia											
P. non aff. - impegnato . . .	—	—	3	—	1	—	—	—	—	—	4
(erogato)	—	—	(0,5)	—	(0,5)	—	—	—	—	—	(1)
L. non cons. - impegnato . . .	—	—	—	7	—	—	—	—	—	—	7
(erogato)	—	—	—	(0,3)	—	—	—	—	—	—	(0,3)
L. non iniz. - impegnato . . .	—	—	—	89	—	6	—	—	—	—	95
(erogato)	—	—	—	(4,4)	—	(0,3)	—	—	—	—	(5)
L. parz. cons. - impegnato . . .	—	—	—	133	—	—	—	—	44	—	177
(erogato)	—	—	—	(7)	—	—	—	—	2	—	(9)
L. sosp. - impegnato	30	37	14	59	—	—	31	—	147	15	334
(erogato)	(3)	(3)	(3)	(9)	—	—	(6)	—	(45)	(4)	(73)
Totale impegnato	30	37	17	288	1	6	31	—	191	15	745
di cui (Erogato)	(3)	(3)	(3,5)	(20,7)	(0,5)	(0,3)	(6)	—	(47)	(4)	(88,3)

* Pubblicata nella GU 17.3.1994, sg. n. 63

Legenda: P. non aff. = progettazioni, studi, ricerche non affidate; L. non cons. = lavori aggiudicati ma non consegnati; L. non iniz. = lavori consegnati ma non iniziati; L. parz. cons. = lavori parzialmente consegnati; L. sosp. = lavori sospesi da un anno alla data del 30 settembre 1993.

I suesposti dati consentono di riscontrare come pressochè tutte le amministrazioni del mezzogiorno siano state oggetto di revoche di finanziamenti. Diversa, tuttavia, è la dimensione del fenomeno, che vede al primo posto la Campania cui sono state sottratte risorse per complessivi 712 miliardi, di cui 42 già erogati. Segue la Calabria con 548 miliardi, di cui oltre 30 erogati e, a poca distanza, la Sicilia (498 mld. di cui 59 erogati). Più distante la Puglia che perde 135 miliardi, di cui erogati 11,4. Nelle altre regioni il fenomeno assume un'incidenza di assai minor rilievo.

Per concludere sul punto è interessante mettere a confronto la situazione della Campania e la situazione della Calabria.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In entrambi i casi l'entità dei finanziamenti revocati è indice di scarsa capacità di realizzazione degli interventi, tanto più preoccupante per quanto essi sono essenziale condizione di crescita della realtà economica e produttiva di regioni che più delle altre soffrono di ritardi di sviluppo e con il più alto tasso di disoccupazione di tutto il mezzogiorno (19,6% e 20,5%).

Ugualmente, in entrambi i casi, le rispettive situazioni finanziarie servono a fare chiarezza anche con riguardo al punto precedente. Sia la Calabria che la Campania espongono un avanzo effettivo e una disponibilità di manovra positiva per tutti i quattro ultimi esercizi. In questo senso i provvedimenti di revoca possono essere utile incentivo all'accelerazione di interventi altrimenti fermi, senza schiudere prospettive — quanto meno immediate — di squilibri insostenibili. Restano tuttavia da chiarire le cause cui va ricondotta la predetta incapacità di spesa, tanto più grave qualora si consideri che entrambe le regioni espongono indicatori economici dello sviluppo fra i più bassi rispetto non solo alle altre regioni ma pure rispetto al solo mezzogiorno.

In definitiva, il meccanismo sanzionatorio delle revoche dei finanziamenti può, sì, essere utile strumento per sollecitare efficienza ed efficacia nell'allocazione delle risorse; ciò nondimeno, va pure considerato che, se da un lato permane l'esigenza di approfondire le cause che sono all'origine dell'incapacità di alcune regioni nell'attuare una proficua politica dello sviluppo del proprio territorio, per altro verso occorre pure che nell'avvalersi del predetto strumento non si prescinda totalmente dagli effetti ulteriori che vi si possono collegare in termini di garanzia per gli equilibri dei bilanci.

1.2.2. Il piano triennale per la tutela dell'ambiente 1989-1991

Lo si è detto in precedenza; l'interesse per una valutazione di insieme sull'utilizzazione da parte delle regioni dei finanziamenti per l'ambiente ha una motivazione specifica. Nel nuovo sistema di trasferimento misurato sulla capacità di spesa è incluso il rischio di una consistente diminuzione di manovrabilità dei bilanci per quelle amministrazioni che alla lentezza delle realizzazioni hanno in parte affidato la precaria ricomposizione di un equilibrio sbilanciato sul versante della spesa.

L'indagine — come si è detto — mantiene una sua validità seppure ritagliata con riguardo a specifici finanziamenti e/o programmi operativi.

Per l'ambiente, il riferimento è al Programma triennale di tutela ambientale P.T.T.A. 1989-1991. A titolo di sintesi informativa, è utile ricordare che esso è stato approvato con la delibera CIPE 3 agosto 1990 per l'attuazione della legge 28 agosto 1989 n. 305 e nel quadro programmatico di una globale riconsiderazione delle risorse disponibili per gli interventi di risanamento e di salvaguardia ambientale (sia quelle direttamente controllate dal ministero dell'ambiente, sia quelle facenti capo ad altre amministrazioni: dello Stato, delle regioni e degli enti locali). Per l'attuazione dei vari programmi che ne rappresentano l'articolazione, sono previste: intese di programma con le regioni e le province autonome; accordi di programma con le altre amministrazioni e enti pubblici; contratti di programma con gruppi industriali. I programmi operativi sono complessivamente undici; solo sette hanno fruito di finanziamenti ripartiti fra le regioni. Pertanto, nell'economia dell'indagine, solo a questi si fa riferimento, non senza ricordare tuttavia come ulteriori risorse utilizzabili da parte delle regioni per interventi di risanamento e tutela dell'ambiente derivano altresì dal programma comunitario ENVIREG (ambiente -regioni) sulla base dello sviluppo operativo elaborato dal ministero dell'ambiente e dal ministero per gli interventi straordinari (denominato PROPENV-I) (18).

18) Per notizie dettagliate sul programma ENVIREG-ITALIA si veda: II° relazione sullo stato dell'ambiente, Ministero dell'ambiente, marzo 1992, pag. 472 ss. In particolare va osservato che le aree d'intervento del programma PROPENV-I corrispondono a quelle dei fondi strutturali della Comunità europea per i programmi e le azioni comunitarie per l'ambiente, comprese negli obiettivi: 1), 2), e 5b). In sostanza tale programma coordina l'iniziativa comunitaria ENVIREG con i seguenti piani e programmi nazionali e regionali: a) piano annuale 1988 per la salvaguardia ambientale (legge finanziaria 1988); b) programma triennale 1989-91 per la salvaguardia ambientale (legge n. 305 del 1989); c) programmi per la tutela del mare Adriatico (leggi n. 283 del 1989 e n. 57 del 1990); d) piani regionali per il disinquinamento delle acque e lo smaltimento dei rifiuti; e) piani regionali per la bonifica delle aree inquinate; f) ex intervento straordinario (legge n. 64 del 1986, ora d. l.vo n. 96 del 1993).

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il PTTA è finanziato sulla base delle disposizioni recate dalle seguenti leggi:

- 28 agosto 1989 n. 305 sulla programmazione triennale per la tutela ambientale: art. 6 (aree ad elevato rischio di crisi ambientale), art. 7 (risanamento atmosferico e acustico), art. 8 (risanamento idrico), art. 9 (nuova occupazione), art. 10 (parchi nazionali) art. 11 (ricerca, innovazione), art. 12 (informazione, divulgazione), art. 13 (sistema informativo), art. 14 (carta geologica), art. 15 (bacino mediterraneo);
- 4 agosto 1989 n. 283 sulla lotta all'eutrofizzazione delle acque costiere del mare Adriatico;
- 29 ottobre 1987 n. 441, art 1 ter: disposizioni urgenti in materia di smaltimento di rifiuti;
- 9 novembre 1988 n. 475 in materia di smaltimento di rifiuti industriali;
- 9 marzo 1990 n. 57 : Autorità per l'Adriatico;
- 24 marzo 1987 n. 119 sugli scarichi dei frantoi oleari.

Con speciale riguardo ai finanziamenti ripartiti fra le regioni, i programmi operativi che hanno tratto risorse dalle predette leggi, lo si è detto, sono solo 7; essi riguardano gli interventi sottoelencati per ognuno dei quali si riportano: gli impegni assunti a valere sullo stato di previsione del ministero dell'ambiente a tutto il 1993; il numero, la percentuale, l'importo riferiti agli interventi avviati dalle regioni, a quelli in corso di realizzazione e a quelli completati.

Va precisato tuttavia come i predetti trasferimenti coinvolgano le regioni per meno della metà dei finanziamenti assegnati con legge. I dati riportati nell'ultima relazione sullo stato dell'ambiente (1992) espongono una disponibilità per i programmi compresi nel PTTA 89/91 di circa 3.780 miliardi, rinveniente dalle risorse attribuite per legge negli anni 1989 (1265 mld), 1990 (1741 mld), 1991 (787 mld). La ricostruzione recentemente condotta dal ministero dell'ambiente allo scopo di verificare lo stato di attuazione degli interventi affidati alla competenza regionale e finanziati con le risorse del programma triennale ricompone la situazione complessiva riferibile a fine anno 1993 e della quale sono qui di seguito esposti i relativi dati.

P.T.T.A. 1989/1991 – FINANZIAMENTI e ATTUAZIONE INTERVENTI (1)
(miliardi)

	SMAR *	DEAC**	NOC	DERISP	DISIA	SINA	INFEA
Finanziamenti	412 *	797 **	173	67	121	93	6
– Interv. non avviati	384 *	548 **	166	nd	7	70	2
– Interv. sosp.	2	13	—	nd	nd	—	—
– Interv. in corso realizz.	23	218	7	nd	nd	23	3
– Interv. completati	3	18	—	nd	nd	—	1
Sommano	412	797	173	—	—	93	6

(1) I dati riportati rispecchiano la situazione accertata a fine 1993.

* Interventi finanziati sulla base dell'art. 1-ter legge 441/87: 338 miliardi; e dell'art. 6 legge 305/89 (aree a rischio): 74 miliardi; gli interventi non avviati sui finanziamenti di cui all'art. 1-ter della 441 ammontano a 338 miliardi e sono da porre in relazione con il blocco mutui cassa dd.pp. (v. tab. successiva);

** sull'importo totale di finanziamento, 110 miliardi attingono alla legge 119/87, e i relativi interventi non sono stati avviati per il blocco dei mutui da parte della cassa dd.pp.

Fonte dati: ministero dell'ambiente (aggiornamento marzo 1994)

Legenda: SMAR (smaltimento rifiuti); DEAC (depurazione acque); NOC (nuova occupazione); DERISP (delocalizzazione e ristrutturazione processi produttivi); DISIA (disinguamento atmosferico ed acustico); SINA (sistema informativo nazionale ambientale); INFEA (informazione ed educazione ambientale)

A riguardo dei dati soprariportati, va innanzitutto precisato che il programma triennale – elaborato in attuazione della legge 28 agosto 1989 – è stato approvato dal CIPE nell'agosto 1990, mentre le previste intese con le regioni hanno richiesto una lunga procedura impegnando tutto l'arco del 1991.

La prima, del resto parziale, ripartizione dei finanziamenti è così slittata a quasi la metà dell'anno 1992 (i relativi decreti sono stati pubblicati in G.U. supplemento ordinario n. 92 del 18 aprile 1992), mentre solo nel novembre sono state attribuite le ulteriori risorse (d.m. 27.11.1992). Il che mette meglio in chiaro il significato attribuibile alle risultanze di seguito esposte.

L'analisi dei dati riportati nella tabella evidenzia per ciascuno dei programmi considerati un stato di diffusa inattuazione corrispondente al mancato avvio delle opere progettate per un importo di complessivi 1.177 miliardi (al netto del programma DERISP i cui dati non sono disponibili).

L'intento è allora quello di ricostruire le cause di tale inattuazione con riguardo alle singole realtà regionali analizzate tuttavia sulla base delle reali possibilità operative loro offerte dal complessivo quadro decisionale e dei comportamenti assunti in sede nazionale.

In questa linea metodologica, si è ritenuto di privilegiare una scelta mirata su quei programmi in relazione ai quali si è potuto disporre di maggiori informazioni e che del resto risultano più significativi in termini di entità di finanziamento.

Il commento che segue è perciò riferito specialmente allo stato di attuazione dei programmi SMAR (smaltimento rifiuti) e DEAC (depurazione acque).

Occorre ricordare che ai due programmi sono affluiti finanziamenti disposti sulla base delle seguenti disposizioni di legge:

- SMAR: art. 1 ter della legge 441/'87 (realizzazione nuovi impianti smaltimento r.s.u.), art. 6 della legge 305/'89 (aree ad elevato rischio di crisi ambientale);

- DEAC: art. 2 bis della legge 283/'89 (riduzione dei nutrienti sversati nel mare Adriatico), art. 5 della legge 119/'87 (impianti trattamenti reflui frantoi oleari), artt. 6 e 8 della legge 305/'89 (piani di risanamento idrico).

Prima di esporre i dati disaggregati per regioni riferiti allo stato di attuazione dei programmi vanno fatte due importanti precisazioni. Servono entrambe a mettere in luce come l'ammontare dei trasferimenti effettivamente erogati nel '92 a favore dei bilanci regionali si sia rivelato inferiore ai finanziamenti assentiti e impegnati. Ed infatti, le risorse previste dall'art. 6 della legge 305/'89 gravanti sul capitolo n. 7705 dello stato di previsione del ministero dell'ambiente non sono state erogate alle regioni per indisponibilità di cassa, mentre la limitata disponibilità del capitolo 7708 ha permesso di trasferire solo una prima quota pari al 50% dei finanziamenti assentiti. Ulteriore «congelamento» di risorse è riconducibile alle disposizioni di cui al dl 333/'92 (conv. dalla l.359/'92) e alla legge 498/'92 in base alle quali è stata bloccata la concessione dei mutui da assumere per il finanziamento dei progetti rientranti nell'art. 1 ter della 441/'87 e dell'art. 5 della 119/'87. Con riguardo al programma SMAR, il finanziamento congelato è risultato pari a 338 miliardi; per il programma DEAC, 118 miliardi. Tenuto conto dell'importo globale progettuale impegnato per i due programmi e pari a 1.200 miliardi, il blocco dei trasferimenti è risultato di circa il 40%. Del che occorre tener conto allorchè si vogliono ricostruire significato reale e dimensione dei problemi sottesi alle difficoltà di attuazione degli interventi settoriali.

Ciò posto, si espongono di seguito i dati che sintetizzano finanziamenti e stato di attuazione del PTTA 89/91 relativamente ai programmi SMAR e DEAC; i finanziamenti (impegni assunti a valere su stanziamenti) hanno interessato le risorse specificate per ciascuno dei programmi individuabili sulla base delle disposizioni di legge che li autorizzano:

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

FINANZIAMENTO E STATO DI ATTUAZIONE P.T.T.A. 1989/1991

Programma SMAR * TAB. I

Regioni	FINANZIAMENTI				ATTUAZIONE		
	441/87-1Ter	305/89 art.6	Tot. Fin.	N.A.	Bloc.	I.C.	Comp
Abruzzo	11.400	—	11.400	11.400	—	—	—
Basilicata	6.300	—	6.300	6.300	—	—	—
Calabria	17.400	2.300	19.700	19.700	—	—	—
Campania	34.500	25.700	60.200	60.200	—	—	—
Emil. Romagna	11.040	11.040	22.080	15.740	—	6.700	—
Friuli-V.G.	9.700	—	9.700	9.700	—	—	—
Lazio	33.100	—	33.100	33.100	—	—	—
Liguria	12.250	2.900	15.150	12.250	—	—	2.900
Lombardia	49.293	15.700	64.993	49.293	—	15.700	—
Marche	11.446	—	11.446	11.446	—	—	—
Molise	3.100	—	3.100	3.100	—	—	—
Piemonte	12.500	2.900	15.400	12.500	1.060	700	—
Puglia	26.800	4.600	31.400	31.400	—	—	—
Sardegna	16.500	2.300	18.800	18.800	—	—	—
Sicilia	34.700	—	34.700	34.700	—	—	—
Toscana	4.000	—	4.000	4.000	—	—	—
Umbria	—	—	—	—	—	—	—
Valle d'Aosta	2.000	—	2.000	—	—	—	—
Veneto	31.457	5.800	37.257	37.257	—	—	—
Bolzano p.a.	5.000	—	5.000	5.000	—	—	—
Trento p.a.	5.700	—	5.700	5.700	—	—	—
Totale	338.186	73.240	411.426	381.586	1.060	23.100	2.900

* Smaltimento rifiuti

Fonte: ministero dell'ambiente

Legenda: N.A. = non avviati; BLOC. = bloccati; I.C. = in corso d'opera; COMP. = completati;

— nella colonna BLOC sono riportati gli importi residui non ancora utilizzati.

FINANZIAMENTO E STATO DI ATTUAZIONE P.T.T.A. 1989/1991

Programma DEAC * TAB. II

Regioni	FINANZIAMENTI				Tot. Fin.	N.A.	ATTUAZIONE		
	305/89 art. 6	305/89 art. 8	119/87	283/89			Bloc.	I.C.	Comp.
Abruzzo	—	6.100	7.700	10.000	23.800	23.800	—	—	—
Basilicata	—	—	4.100	—	4.100	4.100	—	—	—
Calabria	5.800	—	45.100	—	50.900	50.900	—	—	—
Campania	44.600	18.800	15.000	—	78.400	78.400	—	—	—
Emil. Romag.	26.800	—	400	35.500	62.700	3.200	2.227	52.575	—
Friuli-V.G.	—	—	—	41.710	41.710	41.710	—	—	—
Lazio	—	42.200	9.600	—	51.800	41.800	—	—	10.000
Liguria	7.200	—	3.900	5.700	16.800	11.100	—	—	5.700
Lombardia	38.800	—	130	110.630	149.560	118.540	—	31.020	—
Marche	—	800	2.800	—	3.600	3.600	—	—	—
Molise	—	2.099	2.400	—	4.499	2.400	—	2.099	—
Piemonte	7.300	—	—	76.900	84.200	6.500	—	77.700	—
Puglia	11.600	—	—	—	11.600	11.600	—	—	—
Sardegna	5.800	—	3.000	—	8.800	3.000	2.900	—	—
Sicilia	16.200	—	14.000	—	30.200	30.200	—	—	—
Toscana	—	49.034	8.900	—	57.934	22.824	—	35.110	—
Umbria	—	14.880	—	—	14.880	7.820	—	7.060	—
V. d'Aosta	—	—	—	6.600	6.600	6.600	—	—	—
Veneto	14.500	—	600	55.450	70.550	70.550	—	—	—
Bolzano p.a.	—	—	—	12.100	12.100	—	—	12.100	—
Trento p.a.	—	—	—	11.800	11.800	5.000	—	6.800	—
Totale	178.600	133.913	117.630	366.390	796.533	543.644	5.127	244.464	15.700

* Depurazione acque

Fonte: ministero dell'ambiente

Legenda: vedi tab. I

Nella valutazione dei predetti dati va richiamato quanto detto in precedenza sulle erogazioni disposte a favore delle regioni da parte del ministero dell'ambiente e soprattutto sul blocco dei mutui da parte della cassa dd.pp.. Su tale ultimo aspetto, è pure importante precisare come, sull'importo di 382 miliardi del programma SMAR corrispondente alle opere non avviate, il blocco dei mutui ha inciso per 338 miliardi, prosciugando la fonte di finanziamento prevista dall'art. 1 ter della legge 441/87. Altrettanto è da ripetere per il programma DEAC che ha visto congelati quasi 118 miliardi dei finanziamenti di cui all'art. 5 della legge 119/87 e che di altrettanto hanno influito sul mancato avvio di opere rimaste prive di finanziamento.

Ciò detto e perciò fatta chiarezza su quanto possa realmente coinvolgere e interessare il versante regionale, nondimeno differenze in termini di capacità di spesa e di efficacia di intervento esistono e vanno pure evidenziate.

Nell'attuazione del programma SMAR solo quattro regioni hanno lavori in corso d'opera o completati: la Lombardia per 16 miliardi, l'Emilia Romagna per 7, la Liguria per 3 e il Piemonte per 0,7. Non molto dissimile la situazione in relazione al programma DEAC che, quanto ad importo di realizzazioni in corso, vede in testa il Piemonte (78 mld), seguito da Emilia Romagna (53 mld), Toscana (35 mld) e Lombardia (31), mentre più distanti sono le province autonome di Bolzano (12 mld) e Trento (7 mld), il Lazio (10 mld) e la Liguria. (6 mld.)

Più significativo è tuttavia il riferimento alle opere finanziate sulla base della legge 305 del 1989, art 6, dal momento che su queste non ha esercitato influenza il blocco dei mutui della Cassa dd.pp.: Campania, Calabria, Puglia, Veneto e Sardegna hanno ricevuto finanziamenti ma non hanno avviato alcun intervento.

La Campania, in particolare, riceve l'importo più elevato di risorse (26 mld), pari al 35% del complesso delle attribuzioni dell'art. 6 della legge 305 del 1989 (74 mld), ma non riesce ad avviare alcun intervento e altrettanto accade sulle risorse del DEAC; insomma su un complesso di 106 miliardi (al netto dei 36 bloccati) attribuiti per la realizzazione di opere progettuali SMAR e DEAC la Campania non ha avviato alcun intervento. Altrettanto può ripetersi per la Puglia con il 100% di inattuazione sui finanziamenti assegnati, come pure per la Calabria.

I risultati dell'analisi confermano una situazione di difficoltà gestionale che non consente alle regioni del sud di mettere a profitto le risorse loro attribuite. Il che va posto in relazione con quanto osservato nel precedente paragrafo; laddove l'esame dei provvedimenti di revoca di finanziamenti assegnati alle regioni ha consentito di rilevare come Campania, Calabria e Puglia siano state oggetto dei più consistenti interventi a riguardo. Va anche ricordato come le medesime regioni espongano sulla base degli indicatori economici gli indici più bassi in termini di prodotto regionale e tasso di disoccupazione (v. parag. 8, p. I).

1.2.3. *Il piano agricolo nazionale (l. 752/1986 e 201/1991)*

Due aspetti vanno considerati, perchè dell'analisi che segue sono le coordinate di riferimento.

Il primo, trae spunto dall'emergere di un più ampio spazio istituzionale conseguente all'esito referendario del '93 e all'abolizione del ministero dell'agricoltura e foreste; esso coinvolge insieme al maggiore ambito di autonomia, una responsabilizzazione del livello regionale sul piano della gestione delle risorse e delle politiche in agricoltura.

Il secondo aspetto si collega alle linee di tendenza e ai nuovi indirizzi della politica agricola comune, ispirati a criteri di efficiente allocazione delle risorse nel quadro di obiettivi che intendono privilegiare una profonda ristrutturazione della base produttiva tesa ad incoraggiare l'affermazione di produzioni competitive a carattere industriale.

Assume così rilevanza decisiva una riconversione delle politiche capace di convergere su obiettivi e interventi più mirati nel senso di una complementarità positiva rispetto agli obiettivi di politica comunitaria, lucrando al massimo dei finanziamenti assegnati al nostro paese e tanto più necessari a fronte delle restrizioni imposte da quelle esigenze di contenimento della spesa connesse con l'urgenza di riequilibrio della finanza pubblica.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In questo quadro che lega più strettamente finanziamenti comunitari, interventi a favore delle aree depresse, efficienza nella gestione delle risorse e nell'attuazione degli obiettivi, trova altresì spiegazione il maggiore coinvolgimento delle regioni come pure le maggiori attese collaborative tradottesi nella richiesta di più ampia responsabilizzazione nella utilizzazione dei trasferimenti; vi si coniugano, poi, meccanismi di incentivazione che presuppongono e fanno leva su più accentuate forme di controllo e monitoraggio dei fabbisogni reali, in esito ai quali è prevista una riallocazione delle risorse in funzione della capacità di spesa (delibera CIPE 17.12.1986 in relazione ad azioni ed interventi in regime di cofinanziamento fra Stato e regioni).

A proposito di tale ultimo aspetto, è sufficiente richiamare quanto già detto nel precedente paragrafo, in relazione alla necessità di offrire adeguata considerazione alle effettive situazioni di bilancio evitando che alla redistribuzione delle risorse possano conseguire situazioni di squilibrio per le quali non vi siano margini di ricomposizione.

Nondimeno, va pure riconosciuto come non sia poca cosa l'influenza che i fondi vincolati, in specie quelli destinati all'agricoltura, assumono nell'ambito delle risorse gestite tramite i bilanci pubblici; influenza da porre in relazione sia con il peso finanziario percentuale sia per le potenzialità che vi si collegano in termini di produzione di ricchezza, sollievo alla disoccupazione e crescita dello sviluppo.

Di qui, l'opportunità di un primo approccio di analisi al fine di ricostruire il quadro complessivo dei finanziamenti affluiti al settore dell'agricoltura con particolare riguardo ai fondi trasferiti alle regioni in attuazione della legge 752 del 1986, recentemente rifinanziata con la legge 201 del 1991.

Una premessa è necessaria per chiarire che con l'anno 1990 si è completato il quinquennio di operatività della legge 752/86 e del relativo piano agricolo nazionale 1986-1990. In assenza di un nuovo provvedimento organico di finanziamento dell'agricoltura, la relativa disciplina di settore è stata prorogata e ulteriormente finanziata con la legge n. 201 del 1991.

Cio detto, va innanzitutto osservato che, con riferimento al periodo 1986-1993 (vedi Tab.I a fine paragrafo), sono stati disposti finanziamenti delle azioni e degli interventi di cui alla legge 752/86, prorogata dalla 201/91, per complessivi 21.239 miliardi; il complesso dei finanziamenti risulta così ripartito:

- 11.046 mld (52%) nell'ambito dell'art. 3 per i programmi agricoli regionali;
- 6.869 mld (32,3%) per le azioni orizzontali del ministero dell'agricoltura di cui all'art. 4;
- 2.688 mld (13,4%) per l'attuazione dei regolamenti strutturali comunitari di cui all'art. 5;
- 636 (3 %) per le azioni forestali regionali di cui all'art. 6.

Globalmente, a favore delle regioni sono stati ripartiti 114.103 miliardi, che compongono per il 66,4% il totale dei finanziamenti, mentre il ministero dell'agricoltura ha gestito il rimanente 33,6%. La suddetta ripartizione tiene conto dei provvedimenti annuali adottati dal CIPE con le seguenti deliberazioni:

- *riparto '86*: 17 dicembre 1987 e 2 dicembre 1987; - *riparto '87*: 23 aprile 1987 e 2 dicembre 1987; - *riparto '88*: 14 giugno 1988; - *riparto '89*: 2 maggio 1989; - *riparto '90*: 15 marzo 1990; - *riparto '91*: 2 agosto 1991; - *riparto '92*: 31 gennaio 1992; - *riparto '93*: 13 luglio 1993.

Prima di riportare i dati disaggregati per regioni e con riferimento ai singoli anni, occorre ricordare come a decorrere dal 1992 le assegnazioni di competenza abbiano trovato solo parziale corrispondenza nelle assegnazioni di cassa; ciò, se da un lato ha facoltizzato le regioni a stanziare nei propri bilanci l'intera somma assegnata, nondimeno, per il limite di impegno gravante sul bilancio dello Stato, la ripartizione disposta non si è tradotta in altrettanti e corrispondenti trasferimenti in loro favore.

Va osservato a tale riguardo come tale sistema non sia rimasto senza influenza sul versante di una coerente programmabilità di risorse da parte delle regioni; i minori flussi di cassa hanno infatti ristretto quei margini di manovra che consentono ai bilanci regionali di ricomporre gli equilibri, evitando la costosa soluzione della contrazione dei mutui a ripiano e delle anticipazioni di cassa.

Tenuto conto dell'economia della presente analisi, volta ad evidenziare andamenti e risultati riferibili alla gestione da parte delle regioni delle risorse loro attribuite con vincolo di destinazione, il dato maggiormente significativo è parso quello dei trasferimenti effettivi depurati degli slittamenti per limite d'impegno.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ciò posto, qui di seguito sono riportati, disaggregati per regioni e nel loro totale complessivo, i finanziamenti ripartiti in corrispondenza di ciascuna delle disposizioni indicate, con riferimento al periodo 1986-1993 e aggiornati con i trasferimenti relativi all'anno 1994.

**RIPARTO FONDI DESTINATI A REGIONI E P.A. RECATI DAGLI ARTICOLI 3, 5, 6,
LEGGI 752/86 E 201/91 (in miliardi)**

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	Tot. Reg.	1994	'86-'94
V.d'A.	6	15	15	15	2	3	0	4	60	0	60
Piem.	51	102	103	104	90	124	37	81	692	74	766
Lig.	20	40	32	33	32	40	11	27	235	26	261
Lomb.	47	109	107	102	89	121	35	72	682	76	758
B.p.a.	17	32	35	36	4	5	2	8	139	0	139
T.p.a.	10	29	29	29	4	4	0	6	111	0	111
F.V.G.	14	35	39	36	5	4	0	5	138	0	138
Veneto	47	97	108	107	92	120	35	73	679	75	754
E. Rom.	53	130	141	134	122	163	54	96	893	97	990
NORD	265	589	609	596	440	584	174	372	3.629	348	3.977
Tosc.	65	139	119	137	94	120	38	82	794	80	874
Umbria.	23	56	48	53	44	56	17	32	329	36	365
Marche	32	55	59	55	52	68	20	39	380	45	425
Lazio.	52	128	116	119	108	140	41	87	791	101	892
Abruz.	29	84	90	85	98	128	37	72	623	87	710
Molise	16	49	52	48	57	72	20	39	353	48	401
CENTRO	217	541	484	497	453	584	173	351	3.230	397	3.667
Camp.	62	179	189	184	205	249	80	134	1.282	172	1.454
Puglia	81	189	216	196	197	254	80	140	1.353	167	1.520
Basil.	40	92	99	95	105	136	38	76	681	91	772
Calab.	66	143	151	147	143	184	53	108	995	132	1.127
Sicil.	82	192	206	214	25	5	0	13	737	0	737
Sard.	68	149	162	156	23	10	4	11	583	0	583
SUD-ISOLE	399	944	1.023	992	698	838	255	482	5.631	562	6.193
TOTALE REGIONI.	881	2.044	2.116	2.085	1.591	2.006	602	1.205	12.530	1.307	13.837
M.A.F.	48	50	45	51	0	2	0	0	196	0	196
F.Rot.	0	0	0	0	300	70	0	0	370	0	370
- q.ind.	0	30	130	80	0	0	0	0	240	0	240
TOTALE GENERALE	929	2.124	2.291	2.216	1.891	2.078	602	1.205	13.336	1.307	14.643

Fonte dati: ministero del bilancio e p.e. - Dir.gen. attuazione p.e.

I suesposti dati e quelli riportati nelle tabelle allegate al presente paragrafo, consentono queste prime considerazioni:

- nell'ambito dei finanziamenti complessivamente erogati alle regioni, in relazione ai programmi agricoli (art. 3 legge 752), all'attuazione dei regolamenti strutturali comunitari (art. 5) e alle azioni forestali (art. 6), risultano attribuite al mezzogiorno, nel periodo '86-'93, risorse pari al 45%, mentre il nord e il centro partecipano alla ripartizione rispettivamente per il 28,8% e il 26%;

- a Puglia e Campania è affluito l'importo più consistente di risorse: 21,6% del totale e 24% in rapporto alle sole regioni a statuto ordinario;

- con riguardo alla tipologia di spesa, le risorse del piano agricolo nazionale affluite alle regioni hanno finanziato in prevalenza i piani di sviluppo agricolo (art. 3) che, rappresentano l'82% del totale dei trasferimenti alle regioni (artt. 3, 5, 6, l. 752).

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Sulla base di queste premesse e considerato il suo peso globale nell'ambito del comparto regionale, è opportuno allora esaminare l'evoluzione delle risorse con speciale riguardo a quest'ultima tipologia (art. 3). La tabella che segue espone disagreggata per regioni e limitata a quelle a statuto ordinario, la ripartizione dei fondi per gli anni '86-'94. Nell'ambito di tale rappresentazione si è ritenuto di tenere distinto il quadriennio 1990-93; questo, per consentire un raffronto con le notizie fornite dalle regioni in esito alla istruttoria svolta da questa Corte:

RIPARTO FONDI RECATI DALL'ART. 3 L.752/86 E 201/91
(in miliardi)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	Tot.	90/93	94*	Tot.
Piem.	13	68	75	70	65	90	30	49	460	234	62	522
Lig.	5	25	28	26	24	33	11	17	169	85	22	191
Lomb.	16	74	80	76	70	97	32	52	497	251	66	563
Veneto.	17	77	84	79	73	101	33	54	518	261	69	587
E. Rom.	22	100	110	103	95	132	43	70	675	340	89	764
NORD	73	344	377	354	327	453	149	242	2.319	1.171	308	2.627
Tosc.	15	74	80	75	70	98	32	52	496	252	66	562
Umbria	7	36	39	37	34	47	15	24	239	120	30	269
Marche	9	43	46	44	41	58	19	31	291	149	39	330
Lazio	18	81	89	83	87	121	41	67	587	316	85	672
Abruz.	15	68	75	70	78	108	35	57	506	278	72	578
Molise	9	41	45	42	47	66	20	33	303	166	42	345
CENTRO	73	343	374	351	357	498	162	264	2.422	1.281	334	2.756
Camp.	33	147	161	151	167	233	75	122	1.089	597	155	1.244
Puglia	32	144	157	147	163	228	76	124	1.071	591	156	1.227
Basil.	17	75	82	77	86	119	37	61	554	303	77	631
Calab.	23	102	111	105	116	161	53	86	757	416	109	866
SUD	105	468	511	480	532	741	241	393	3.471	1.907	497	3.968
Tot. R. ORDINA-												
RIE	251	1.155	1.262	1.185	1.216	1.692	552	899	8.212	4.359	1.139	9.351
V. d'A.	2	11	12	11								**
B. p.a.	5	24	26	25								
T. p.a.	5	21	23	22								
F. V. G.	6	28	30	28								
Sicilia	34	149	163	153								
Sard.	25	111	122	114								
TOTALE REGIONI	328	1.499	1.638	1.538	1.216	1.692	552	899	9.362	4.359	1.139	10.501

** A partire dal 1990 le regioni a statuto speciale e le province autonome sono escluse dalla ripartizione dei fondi di cui agli art. 3 e 6, ai sensi della legge 38/90. Fonte: elaborazione su dati del ministero del bilancio e della programmazione economica - Dir.Gen. Attuazione P.E.

I dati esposti consentono di rilevare una percentuale di trasferimenti statali a favore delle regioni del sud superiore a quella del centro e del nord. Con riferimento al periodo '86-'93 la composizione rispetto al totale delle risorse attribuite è del 41,7% al sud, del 30,4% al centro, del 27,8% al nord; il quadriennio 1990-93 espone una ulteriore crescita percentuale del sud con il 44,6% rispetto ad una flessione del centro (29,9%) e del nord (25,4%). Le regioni Campania e Puglia beneficiano di una percentuale di trasferimenti che rispetto al totale del comparto si situa al 25,9% per il periodo 1986-93 e nel quadriennio 1990-93 cresce al 27,8%.

I predetti importi vanno integrati con le somme corrispondenti al riparto dei mutui concessi ai sensi dell'art. 18 della legge 984/'77 e recati dall'art 3, comma 2, leggi 752/'86 e 291/'91. Nel tener conto dei quali, l'importo suindicato va di altrettanto ricomposto.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

RIPARTO FONDI RECATI DALL'ART. 3 COMMA 2 L.752/86 E 201/91
(mutui concessi ai sensi art. 18 della legge 984/77)
(in miliardi)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	Tot. reg. ord.
V. d'A.					1,8				0,2	2
Piem.	12	12	9,4	8,8	20,1	7,1	7,2	5,1	8,6	90,3
Lig.	3,8	3,8			5,8	0,6	0,6	0,4	0,8	15,8
Lomb.	6,8	6,8	4,4	3,7	15,4	3	2,8	2	24,4	69,3
B. (p.a.)	0,4	0,4	1,3	0,9	4,3	1,7	1,6	1,1	1,9	13,6
T. (p.a.)					3,6				1,6	5,2
F. V. G.	0,3	0,3			4,6				8,8	14
Veneto.	1,2	1,2	2,6	3,1	16,8	2	1,9	1,4	11,9	42,1
E. Rom.	0,3	0,3	5,3	6,5	23,7	12,3	11,4	8,1	18	85,9
Tosc.	6,2	6,2	4,6	5	17,2	3,4	6	4,3	3,7	56,6
Umbria	0,3	0,3	1,5	1,4	7,6	1,5	1,6	0,8	1,8	16,8
Marche	0,05	0,05	0,7	1,2	8,5	1,1	1	0,7	3,9	17,1
Lazio					13,5				5,6	19,1
Abruz.	1,5	1,5	2,4	2,2	13,3	2,8	2,6	1,9	3,2	31,4
Molise					6,9				2,3	9,2
Camp.	5,8	5,8	6,8	7,1	30,6	5,2	4,8	3,5	1,4	71
Puglia	3	3	5,2	5,3	28,6	4,9	4,5	3,3	4	61,8
Basil.			0,1	0,2	13,2	0,3	0,3	0,7	1	15,8
Calab.					17			5,3	4,6	26,9
Sicilia					24,9				9,1	34
Sard.	8,4	8,4	5,6	4,6	22,5	3,9	3,6	2,6	2,6	62,2
Totale	50,05	50,05	49,9	50	299,9	49,8	49,9	41,2	119,4	760,1

Fonte dati: ministero del bilancio e della programmazione economica - Dir. Gen. Attuazione P. E.

Anche con la suesposta integrazione, la situazione dei riparti delle risorse statali non muta e lascia permanere la prevalenza percentuale delle regioni del sud e fra queste della Campania e della Puglia. Altrettanto è a ripetersi con riferimento alle ripartizioni effettuate ai sensi dell'art. 5 e dell'art. 6 della legge 752 (vedi tabelle allegate a fine parte seconda).

È con riferimento alla descritta evoluzione delle risorse affluite ai bilanci regionali che ne va ora esaminata l'utilizzazione per verificare quanto, nella relativa efficacia, possano avere avuto influenza le difficoltà gestionali; l'ipotesi che occorre verificare si riassume in questi termini: a fronte di una progressiva riduzione del margine di manovrabilità del bilancio, cresce l'esigenza di sopperire alle esigenze di riequilibrio tramite strategie che consentano di evitare l'ulteriore aggravio degli oneri connessi alla contrazione di mutui a ripiano. Il poco margine offerto dallo sforzo fiscale spinge inevitabilmente a trovare spazi di manovra nelle perenzioni legate alle spese vincolate e ai conseguenti ambiti di competenza guadagnati a favore del riequilibrio formale dei bilanci.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

I risultati dell'istruttoria depongono nel senso di un generalizzato ricorso a questo sistema da parte delle regioni. Una differenza — e non è di poco conto — sta, oltretutto nella misura, soprattutto negli effetti che ne conseguono. Ed invero, per quanto gli andamenti finanziari si legano strettamente e sono influenzati dal livello produttivo e dallo sviluppo economico di ciascuna regione, qualsiasi meccanismo, che faccia leva a fini di riequilibrio sulla sottrazione di risorse destinate allo sviluppo, rischia di innescare una spirale perversa che conduce al progressivo peggioramento di quelle stesse condizioni finanziarie che si intendono salvaguardare, dilatando il margine occorrente per colmare la distanza dall'equilibrio.

Ciò detto si espongono di seguito i risultati dell'analisi svolta. A proposito della quale, va innanzitutto sottolineato come non tutte le regioni abbiano corrisposto alle richieste istruttorie di questa Corte. Ed invero, Lombardia, Liguria, Umbria, Marche e Abruzzo non hanno trasmesso dati a riguardo, mentre Piemonte, Veneto e Puglia hanno esposto dati non omogenei rispetto a quanto richiesto o comunque non utilizzabili.

Con riferimento alle informazioni raccolte, occorre in primo luogo notare come i sistemi di contabilizzazione utilizzati in genere da tutte le regioni non consentano di individuare nell'ambito della gestione della spesa afferente gli esercizi pregressi la quota corrispondente alle entrate con vincolo di destinazione, soprattutto per la parte di essa interessata dalla perenzione. Le osservazioni che seguono risentono perciò di una inevitabile approssimazione.

Ciò posto, una valutazione di insieme sulle notizie acquisite da Emilia Romagna, Toscana, Lazio, Basilicata e Calabria pone in luce come siano le prime due regioni quelle più dotate quanto a capacità ricostruttiva e di analisi dei dati di bilancio. Ciò, indubbiamente depone in senso positivo quanto a capacità di governare con trasparenza e coerenza i principali fenomeni di gestione.

Detto questo, la situazione esposta dall'Emilia Romagna in ordine alla attuazione del piano agricolo e alla evoluzione gestionale dei fondi afferenti l'art. 3 della legge 752 del 1976 (comma 1°) si sintetizza nei seguenti dati:

Anni	1990	1991	1992	1993	Totale
- assegnaz.	95	132	42	70	339
- impegni	92	92	75	77	336
- pagamenti	81	71	57	62	271

che consentono di rilevare come, nel quadriennio, i pagamenti corrispondano percentualmente al 79,9% degli stanziamenti e all'86% degli impegni, mentre questi sono pressochè pari alle risorse complessivamente assegnate. Seppure nell'ambito degli stanziamenti di bilancio confluiscono altre risorse e non sia perciò possibile separare nettamente le une dalle altre, resta il fatto che, per quanto nel relativo esercizio non vi sia corrispondenza fra risorse assegnate e impegni di competenza, di altrettanto le reiscrizioni nel bilancio successivo garantiscono il mantenimento in gestione dei relativi fondi.

Non dissimile la situazione della Toscana che a fronte di finanziamenti assegnati nel periodo 1986-1993 per 496 miliardi ha assunto impegni propri per 468 miliardi, ne ha reiscritti 50 nel bilancio '94 e ha prodotto perenzioni per 1,8 miliardi.

Più complessi i risultati esposti dal Lazio, che del resto non è stato in grado di fornire dati per gli esercizi 1992 e 1993. Il riferimento perciò è al periodo 1986-91, durante il quale la regione ha ricevuto fondi per 479 miliardi (dati CIPE e M. bilancio e p.e.), ne ha impegnati 462, e pagati 346 (72% delle assegnazioni). C'è anche qui da osservare che nella gestione dei relativi capitoli di bilancio confluiscono finanziamenti statali vincolati e altre risorse regionali, senza possibilità di distinzione. Se, per un verso, ciò non consente di correlare i suddetti pagamenti con le relative assegnazioni, per altro verso l'elevato importo delle perenzioni riscontrabile nella gestione regionale, in assenza di risposta sul punto al quesito formulato da questa Corte, non esclude che buona parte degli impegni si sia tradotta nella formazione di residui perenti.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Quanto alla Calabria, il quadriennio '90-'93 le attribuisce 416 miliardi a fronte dei quali risultano impegni per 357 miliardi ma anche perenzioni per 315. In realtà, i dati trasmessi non consentono di porre in relazione diretta perenzioni e stanziamenti da entrate vincolate; resta peraltro da osservare come l'importo complessivo dei residui perenti nel quadriennio '90-'93 registri una marcata prevalenza percentuale dei vincolati, i quali complessivamente ascendono al 66%, 85%, 87,5% e al 60%. Il che lascia supporre che buona parte dei 357 miliardi assegnati ex art. 3 l. 752/86 abbiano mancato di tradursi in azioni operative e attuative dei relativi interventi.

Non dissimile è il quadro di sintesi che emerge dai dati trasmessi dalla regione Basilicata. C'è da rilevare piuttosto come essi siano assai poco esaurienti ai fini dell'analisi qui condotta. In particolare manca qualsiasi indicazione in ordine ai residui perenti e alla distinzione fra impegni propri e di stanziamento.

Per concludere qualche osservazione. L'intento dell'analisi condotta era di offrire un'informazione sullo stato di attuazione degli interventi di competenza regionale finanziati con i fondi assegnati a valere sugli artt. 3, 5, 6 della legge 752, rifinanziata con la 201 e con specifico riferimento all'art. 3, in ragione del maggior peso finanziario che vi confluisce. Nel far questo, si è voluto evitare l'equivoco di fondo che solitamente affligge questo tipo di analisi: essere cioè condotte sulla base di dati che prescindono dalla realtà dei bilanci regionali e dai significati contabili attribuibili alle relative poste. Da questo punto di vista, non possono che condividersi le considerazioni espresse dal CIPE nel documento di analisi sulla relazione predisposta dal ministero per il coordinamento delle politiche agricole, alimentari e forestali (delibera 30.11.1993).

Il rischio di cui si intende avvisare è quello degli effetti distortivi che possono conseguire ad informative troppo semplificate, sprovviste di adeguati supporti informativi e soprattutto carenti sul piano di una esatta percezione dei fenomeni finanziari e contabili.

Proprio per ciò, ad evitare questo tipo di semplificazioni, l'istruttoria di questa Corte si è volutamente posta su un piano di maggiore aderenza alla complessità dei fenomeni da indagare; proprio per ciò, maggiori sono state le difficoltà da parte delle regioni nel corrispondere alle richieste loro rivolte. Ciò non toglie che questa sia la linea da perseguire e che del resto trova consenso presso la maggior parte delle amministrazioni regionali, salvo l'esigenza di consentire loro tempi e modalità per organizzare la raccolta dei dati.

1.3. Per concludere sulla parte II della relazione

Le considerazioni che emergono dalla analisi svolta su sanità, ambiente e agricoltura confermano la tensione cui sono sottoposti i bilanci regionali, a fronte della riduzione progressiva dei margini di autonomia manovrabilità e d'altra parte caricati di oneri ai quali, nella maggioranza dei casi, non sono in condizione di far fronte.

Sanità, da un lato, ambiente e agricoltura, dall'altro, sono aspetti significativi di una contraddizione che esige soluzioni coerenti e razionali.

Sulla sanità si è detto in precedenza, ma quel che occorre ora sottolineare con preoccupazione è che a condividere gli oneri di gestione fuori controllo siano chiamati quei bilanci regionali già affannati nello star dentro ai propri equilibri. Proprio per il legame che esiste fra fenomeni legati ad una medesima realtà gestionale, non può sorprendere come la difesa sul piano della ricostruzione degli equilibri finisca poi per ricomporsi a scapito degli interventi produttivi. Invero, le esigenze contabili e finanziarie di equilibri posti sotto tensione tendono a scaricarsi ove è solo possibile riguadagnare margini di copertura difficilmente assicurati e tanto meno mantenuti; a farne le spese sono gli interventi di sviluppo e produttivi, per quanto in questo ambito vi è di opportunità in termini di liberazione di risorse.

Gli effetti negativi di questo complesso intreccio, sono segnalati dagli andamenti delle economie regionali, laddove non a caso indicatori negativi per tasso di disoccupazione, prodotto interno regionale, consumi e investimenti, si riscontrano proprio in quelle realtà territoriali alle cui difficoltà di bilancio hanno offerto sostegno risorse viceversa assegnate - e in misura assai maggiore rispetto alle altre regioni - per sovvenire i ritardi di crescita nello sviluppo o per fronteggiare calamità o eccezionali avversità.

Lo stato di diffusa inattuazione di interventi finanziati nei settori dell'ambiente e dell'agricoltura è indicativo in tal senso.

Va pure notato come, a fronte della descritta situazione, appaia debole il rimedio di un'incentivazione esclusivamente affidata alla misura sanzionatoria della revoca dei finanziamenti.

A tale meccanismo, non solo resta estranea la questione dell'effettiva situazione finanziaria delle singole realtà gestionali, ma oltretutto con il suo agire «dall'esterno» e senza il sostegno di una puntuale conoscenza delle cause che sono all'origine della mancata attuazione degli interventi non contribuisce ad eliminarle e rischia di aggravarne gli esiti.

È indispensabile ritrovare a livello regionale un disegno di più autonoma e autentica assunzione di responsabilità; ne sono presupposto un più ampio margine di autonomia finanziaria definito anche quantitativamente e proporzionato sulla base di parametri legati ad indicatori obiettivi dell'economia, cui possa corrispondere un rapporto relazionale più diretto sia con le singole collettività regionali, sia con riguardo alle reciproche connessioni implicate da quei risultati che ciascuna gestione trasmette all'equilibrio del comparto nel suo complesso.

Ciò posto, l'avviso della Corte è che occorre in primo luogo rendere più trasparenti e maggiormente visibili modi, forme, procedimenti attraverso i quali viene costruito e mantenuto l'equilibrio finanziario di ogni gestione regionale, armonizzando sistemi e regole contabili a garanzia del comune interesse delle regioni alla positiva operatività dei confronti fra gestioni e in rapporto alle esigenze e ai sostegni connessi al livello di sviluppo dei singoli territori.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

RIPARTO FONDI RECATI DALL'ARTICOLO 5 LEGGI 752/86 E 201/91 (cofinanziamento regolamenti comunitari)

Milioni di lire

Regioni	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	
Valle D'Aosta	2.739	2.881,0	1.886,0	2.320		2.529		3.588	4.695	Riparto 86 17 dicembre 1986 G.U. n. 33 10/2/87
Piemonte	20.111	15.961,0	12.712,5	18.704		20.094		22.533	32.956	27 dicembre 1987 G.U. n. 11 15/1/88
Liguria	8.226	8.197,0	2.366,0	4.596		3.241		7.466	7.889	23 aprile 1987 G.U. n. 111 15/5/87
Lombardia	19.036	23.464,5	16.566,7	17.730		15.042		14.354	21.170	2 dicembre 1987 G.U. n. 11 15/1/87
P.A. Bolzano	8.688	6.133,0	5.307,4	8.862		3.002		6.717	7.351	Riparto 88 14 giugno 1988 G.U. n. 169 20/2/88
P.A. Trento	3.284	5.894,0	4.294,7	6.082		3.987		5.916	7.124	Riparto 89 2 maggio 1989 G.U. n. 130 6/6/89
Friuli V. Giulia	5.631	5.437,0	6.905,0	5.217		3.640		5.259	7.514	Riparto 90 15 marzo 1990 G.U. n. 96 25/4/90
Veneto	25.838	15.928,5	17.694,1	21.295		12.686		15.600	19.384	Riparto 91 2 agosto 1991 G.U. n. 188 12/8/91
Emilia Romagna	26.512	24.463,0	21.963,3	19.895		13.695		14.987	19.081	2 agosto 1991 G.U. n. 189 13/8/91
Toscana	38.425	52.140,5	26.593,0	48.874		10.365		20.369	24.146	Riparto 92 31 gennaio 1992 G.U. n. 42 20/2/92
Umbria	12.819	17.081,0	4.132,0	11.885		4.171		5.283	6.464	Riparto 93 13 luglio 1993 G.U. n. 206 2/9/93
Marche	20.380	9.687,5	9.073,1	7.232		6.160		5.875	7.824	Riparto 94 30 novembre 1993 G.U. n. 35 12/2/94
Lazio	27.450	40.599,0	20.654,6	29.390		7.639		14.074	17.806	
Abruzzo	6.033	7.995,0	6.982,0	6.618		7.648		7.244	10.317	
Molise	3.980	5.078,0	4.445,0	3.435		2.909		4.141	5.218	
Campania	16.777	19.560,0	15.186,0	19.043		759		2.283	1.891	
Puglia	41.639	38.368,0	49.368,0	39.144		15.215		9.389	15.463	
Basilicata	18.004	11.434,0	11.459,0	12.352		7.802		9.529	11.523	
Calabria	34.270	32.577,0	30.512,0	33.165		8.864		8.494	8.485	
Sicilia	40.982	35.010,0	34.950,0	53.337		5.334		12.964	17.246	
Sardegna	21.987	16.895,0	21.873,0	24.824		6.228		8.735	9.663	
M. A. F.	48.179	50.451,0	45.081,6	51.000		2.000				
Fondo rotazione (L. 183/87)		30.000,0	130.000,0	80.000	300.000	70.000				
Quota indiffera										
Totale	460.000	475.000,0	500.000,0	625.000	300.000	233.000		204.800	263.200	

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

RIPARTO FONDI RECATI DALL'ARTICOLO 5 LEGGI 752/86 E 201/91 (attuazione piano forestali)

Millioni di lire

Regioni	Prossimo											Regioni	Riparto	
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	CJPE 1994	Totale 1994	1994			
Valle D'Aosta	805	805	805	805		6.777		4.148	4.808	6.777	11.385	Riparto 86	17 dicembre 1986	G.U. n. 33 10/2/87
Piemonte	6.062	6.062	6.062	6.062	5.083	6.777		1.585	1.761	2.590	4.351	Riparto 87	27 dicembre 1987	G.U. n. 11 15/1/88
Liguria	2.137	2.137	2.137	2.137	1.943	2.590						Riparto 88	23 aprile 1987	G.U. n. 111 15/5/87
Lombardia	5.133	5.133	5.133	5.133	4.304	5.738		3.511	3.902	5.738	9.840	Riparto 89	2 dicembre 1987	G.U. n. 11 15/1/87
P.A. Bolzano	1.610	1.610	1.610	1.610								Riparto 90	14 giugno 1988	G.U. n. 169 20/2/88
P.A. Trento	1.425	1.425	1.425	1.425								Riparto 91	2 maggio 1989	G.U. n. 130 6/6/89
Friuli V. Giulia	2.089	2.089	2.089	2.089								Riparto 92	15 marzo 1990	G.U. n. 96 26/4/90
Veneto	3.289	3.289	3.289	3.289	2.741	3.655		2.236	2.486	3.655	6.141	Riparto 93	2 agosto 1991	G.U. n. 188 12/8/91
Emilia Romagna	4.483	4.483	4.483	4.483	3.759	5.012		3.068	3.408	5.012	8.420	Riparto 94	2 agosto 1991	G.U. n. 189 13/8/91
Toscana	7.486	7.486	7.486	7.486	6.400	8.533		5.222	5.803	8.533	14.336	Riparto 95	2 agosto 1991	G.U. n. 188 12/8/91
Umbria	2.722	2.722	2.722	2.722	2.282	3.043		1.863	2.059	3.043	5.112	Riparto 96	31 gennaio 1992	G.U. n. 42 20/2/92
Marche	2.834	2.834	2.834	2.834	2.487	3.330		2.038	2.264	3.330	5.594	Riparto 97	13 luglio 1993	G.U. n. 206 2/9/93
Lazio	6.720	6.720	6.720	6.720	7.121	9.495		5.811	6.457	9.495	15.952	Riparto 98	30 novembre 1993	G.U. n. 35 12/2/94
Abruzzo	5.758	5.758	5.758	5.758	6.729	8.972		5.491	6.101	8.972	15.073			
Molise	2.400	2.400	2.400	2.400	2.805	3.740		2.288	2.543	3.740	6.283			
Campania	6.600	6.600	6.600	6.600	7.713	10.284		6.294	6.993	10.284	17.277			
Puglia	4.215	4.215	4.215	4.215	4.926	6.566		4.020	4.466	6.566	11.034			
Basilicata	5.205	5.205	5.205	5.205	6.083	8.111		4.963	5.516	8.111	13.627			
Calabria	9.082	9.082	9.082	9.082	10.614	14.152		8.661	9.623	14.152	23.775			
Sicilia	7.375	7.375	7.375	7.375										
Sardegna	12.430	12.430	12.430	12.430										
Totale	100.000	100.000	100.000	100.000	75.000	100.000	0	61.200	68.000	100.000	168.000			

TERZA PARTE

1. I referti ai consigli regionali. Le esigenze istruttorie e le questioni da risolvere per l'esercizio «a regime» dell'attività referente

In premessa alla presente relazione si è fatto cenno al nuovo impegno che la Corte si è assunta nel ricomprendere, nell'ambito degli affacci conoscitivi e referenti demandati per costituzione, quello più propriamente afferente il versante della finanza regionale. Si tratta di un compito, lo si è già detto, che trae sostegno e fondamento da attribuzioni intestate per costituzione (art. 100), laddove il ruolo di ausiliarietà che specialmente connota la primaria funzione di controllo riservata alla Corte trae dimensione e confine dal modo di essere e dallo stesso evolvere della finanza pubblica, dalle esigenze e dalle maggiori richieste informative implicate dalla complessità di un coordinamento che, se spetta al Parlamento, coinvolge tuttavia su un piano paritario e cooperativo i livelli di governo decentrati dotati di autonomia garantita. Di qui l'imprescindibile necessità di un ausilio indipendente e neutrale per offrire alle esigenze del coordinamento il sostegno dell'apporto tecnico in funzione di trasparenza e garanzia per un suo avvertito svolgimento su questioni e tematiche che postulano la necessaria ricomposizione in un quadro complessivo di insieme.

La recente riforma ordinamentale di questa Corte, attuata nel gennaio scorso, è servita a porre in asse con la costituzione e con una realtà istituzionale profondamente cambiata rispetto a quella disciplinata dalle norme del '33, modi, forme e significati di un'attività che, seppure indipendente e neutrale, non smette di essere funzionalmente disposta in ausilio al coordinamento della finanza pubblica che spetta al Parlamento e a quel controllo e vigile monitoraggio che sia Parlamento, sia Consigli regionali sono chiamati ad esercitare sulla gestione dei bilanci da essi stessi approvati.

In adesione ad una coerente e moderna dimensione funzionale, che smussa le contrapposizioni legate ai poteri interdittivi e guadagna terreno sul piano della doverosità collaborativa a fini conoscitivi e referenti, si colloca la sollecitazione indirizzata alla Corte con la legge 14 gennaio 1994 n. 20 nei cui precetti (art. 3, commi 4, 5, 6) è l'indicazione e la codificazione del modello di controllo funzionale e congruente al ruolo che la costituzione riserva alla Corte.

Sul versante regionale il suesposto nuovo disegno si traduce nell'esigenza primaria di rispetto delle garanzie rinvenienti dalla speciale tutela accordata per costituzione alla autonomia politica, finanziaria e amministrativa. Perciò nessun potere interdittivo; resta tuttavia una doverosità collaborativa che si iscrive nell'esigenza del coordinamento della finanza pubblica cui la Corte, per ruolo proprio e tanto più ora che ne è stata legislativamente sollecitata, è tenuta ad offrire il sostegno degli avvisi e delle valutazioni da riservare al Parlamento e ai Consigli regionali.

Si schiude, perciò, la questione dei modi e delle forme di una collaborazione informativa che ponga la Corte nella condizione di svolgere con efficacia la sua attività referente. A tale riguardo, l'esperienza di questi primi mesi di attività, se per un verso consente di registrare il dato positivo della collaborazione da parte di tutte le regioni a statuto ordinario nel corrispondere alle richieste di dati e notizie dalla Corte sollecitate, nondimeno ha mostrato l'insufficienza di un metodo troppo fondato su un rapporto relazionale di tipo esclusivamente cartolare, nell'ambito del quale si stempera la specifica valenza delle questioni legate alle diversità territoriali, mentre la stessa differenza fra regole e prassi contabili a fronte di richieste generalizzate reca con sé il rischio di equivoci interpretativi che si risolvono in risposte non puntuali o eccessivamente generiche.

Per altro verso proprio l'esigenza di rendere confrontabili le gestioni in funzione del coordinamento impone una direzione unitaria nell'attività referente cui faccia capo l'individuazione di programmi, strategie e metodi per l'esplicazione dell'attività.

Vanno ricercati perciò, in collaborazione con le regioni, forme dialettiche più appropriate; presupposto essenziale è la definizione tempestiva del programma di attività e un piano di rilevazioni funzionale agli obiettivi annuali la cui individuazione tanto più sarà efficace per quanto vi sia anche in questa fase il contributo propositivo dei Presidenti delle regioni e/o le richieste specifiche dei Consigli regionali cui l'attività referente della Corte è specificamente rivolta.

Intanto, per dare contezza sull'attività sin qui svolta, va innanzitutto notato come essa sia stata messa a punto a seguito dell'approvazione della legge n. 20 del gennaio scorso e sulla base delle difficoltà che si connettono con un nuovo affaccio su metodi e relazioni istituzionali per l'innanzi non sperimentate.

Proprio per ciò si è ritenuto di limitare l'ambito di referto ad una ricognizione di tematiche più generali che potessero interessare globalmente tutte le regioni oltrechè il Parlamento nazionale, riservando ad un momento successivo l'elaborazione di specifici referti indirizzati ai singoli Consigli regionali come richiesto dall'art. 3, comma 6 della legge 20. Ciò, anche per consentire ai Consigli medesimi, sulla base delle più generali osservazioni e riflessioni contenute nella presente relazione, l'individuazione di temi o problematiche specifiche da sottoporre all'attenzione della Corte ai fini di una più funzionale programmazione della propria attività.

Pur con gli esposti limiti, il presente referto viene trasmesso al Parlamento e ai Consigli regionali per assolvere ai nuovi compiti previsti dalla legge 14 gennaio 1994 n. 20 nel quadro di un più puntuale e compiuto adempimento delle attribuzioni demandate a questa Corte per costituzione.