

DELIBERAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE

n. 22/98/REG

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

a Sezioni riunite in sede referente nella camera di consiglio del 3 marzo 1998
composta dai magistrati:

PRESIDENTE:	Giuseppe	CARBONE
PRESIDENTI DI SEZIONE:	Vincenzo	APICELLA
	Antonino	GALLO
	Manin	CARABBA
	Mario	ALEMANNO
CONSIGLIERI:	Mario	GIAQUINTO
	Mario	DONNO
	Maurizio	MELONI
	Rita	ARRIGONI (relatore)
	Gualtierio	SOMMOVIGO
	Liliana	FAVARO PASQUALINI
	Michele	GRASSO
	Gianfranco	BUSSETTI
	Enrica	LATERZA NASTASI
	Simonetta	ROSA
	Guido	MACCAGNO
	Francesco	PETRONIO
	Salvatore	NICOLELLA
	Anna R.M.	LENTINI
	Stefano	SIRAGUSA
REFERENDARIO:	Tommaso	BRANCATO

nonchè nella camera di consiglio del 10 marzo 1998, presieduta dal Presidente di sezione dott. Vincenzo APICELLA, nella composizione modificata per l'assenza del: Presidente della Corte dei conti dott. Giuseppe CARBONE, del Presidente di sezione dott. Antonino GALLO, del consigliere dott. Mario GIAQUINTO, del consigliere dott. Mario DONNO, del consigliere dott. Gualtierio SOMMOVIGO, del consigliere dott. Michele GRASSO, del consigliere dott. Anna Maria R. LENTINI e con la presenza dei consiglieri: dott. Mario GORI, dott. Raffaele SQUITIERI, dott. Benito CARUSO, dott. Carlo CHIAPPINELLI, dott. Pio SILVESTRI e del referendario dott. Giuseppina MAIO;

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

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

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

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti 13 giugno 1997 n. 1, con la quale è stato approvato il Regolamento per l'organizzazione dei Collegi regionali di controllo;

Vista la deliberazione del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti n. 546 del 4 novembre 1997 con la quale è stata determinata la composizione delle Sezioni riunite in sede referente nella seconda articolazione (Collegio C2);

Viste le ordinanze del Presidente della Corte dei conti con le quali sono state convocate le Sezioni riunite per i giorni 3 marzo e 10 marzo 1998;

Udito il consigliere relatore Rita ARRIGONI;

Presente nella camera di consiglio del 3 marzo 1998 il vice Procuratore generale dott. M. Giovanna GIORDANO e nella camera di consiglio del 10 marzo 1998 il vice Procuratore generale dott. Cristina ASTRALDI;

DELIBERA

è approvata la relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni a statuto ordinario, per gli esercizi 1991-1996;

ORDINA

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

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio del 3 marzo e del 10 marzo 1998.

IL RELATORE
F.to R. ARRIGONI

IL PRESIDENTE
F.to G. CARBONE

Depositata in Segreteria il 24.3.98

IL DIRIGENTE SUPERIORE
F.to E. ADORNATO

**RELAZIONE SULLA GESTIONE
FINANZIARIA DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO
PER GLI ESERCIZI DAL 1991 AL 1996**

SOMMARIO E SINTESI DELLA RELAZIONE

SOMMARIO - La presente *“Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni a statuto ordinario”* prende in considerazione gli anni 1991-1996 e si articola in tre parti.

La prima parte è intesa ad una illustrazione delle complesse linee di raccordo fra comparto regionale, bilancio dello Stato e gestione di tesoreria.

Particolare attenzione è riservata: a) alle operazioni finanziarie del comparto regionale e alla loro incidenza sul settore statale; b) alla evoluzione del fabbisogno del comparto regionale, al modo della sua copertura nonché al margine percentuale riservato all'indebitamento, sia interno, sia esterno al settore statale; c) alla ricostruzione delle disponibilità liquide esistenti in ciascuna delle contabilità di tesoreria facenti capo alle Regioni.

La seconda parte esamina i principali aspetti delle politiche regionali di bilancio, inquadrandoli innanzitutto nello scenario di fondo costituito dagli andamenti e dalle tendenze di finanza pubblica per gli anni 1995, 1996, 1997 e nelle prospettive per il 1998.

Aspetti di rilievo sono: a) i modi di costruzione dell'equilibrio di bilancio relativamente agli anni 1995 e 1996; b) l'analisi delle entrate con riguardo agli andamenti degli anni 1995 e 1996 nonché nell'evoluzione del periodo 1991-1996, alla capacità fiscale e all'indebitamento regionale; c) l'analisi delle spese con particolare attenzione alle spese c.d. rigide; d) considerazioni sull'avanzo di amministrazione.

La terza parte ricostruisce le linee di fondo delle politiche regionali di intervento, per lo sviluppo e per i servizi.

Le analisi, tramite i risultati di rendiconto, tracciano prime considerazioni di natura finanziaria in ordine al perseguimento e al grado di realizzazione degli interventi. Premessa indispensabile, in tale approccio, è stata la riagggregazione dei capitoli di bilancio sulla base di una ricomposizione in macro-aree e settori funzionali.

Le politiche sottoposte ad esame sono: a) agricoltura; b) trasporti; c) ambiente; d) industria e artigianato; e) turismo e commercio; f) edilizia.

Particolare e specifica attenzione è poi riservata *all'assistenza sanitaria*, per riferire sui seguenti temi: 1) definitivi accertamenti sui disavanzi pregressi delle *usl* e sugli ulteriori ripiani intervenuti nell'anno 1997; 2) analisi della spesa sanitaria regionale e considerazioni sul riprodursi dei travalicamenti dai tetti anche dopo l'avvio del c.d. nuovo corso; 3) analisi per funzioni rivolta all'assistenza ospedaliera e, in tale ambito, valutazioni sugli indicatori di attività e prestazioni con individuazione di alcuni determinanti di spesa legati a struttura demografica e mobilità; 4) rimodulazione della rete ospedaliera e avvio della seconda fase del programma di investimenti in sanità ex art. 20, legge 67/1988.

SINTESI - PARTE I^a - La decisa prevalenza che nel bilancio dello Stato hanno progressivamente assunto i trasferimenti delle risorse a favore di enti decentrati, coniugandosi alla crescita di flussi finanziari facenti capo alla gestione della tesoreria dello Stato, ha determinato la perdita di capacità informativa da parte del bilancio medesimo, ulteriormente aggravata da un sistema di classificazione delle operazioni di tesoreria non in linea con quello proprio del bilancio.

L'accumulo di forti disponibilità sui conti di tesoreria continua a porre delicati problemi sotto il profilo del controllo dei flussi di cassa e per quanto ne consegue in termini di previsività ed esattezza nelle stime di fabbisogno del settore statale.

L'esigenza di appropriate cautele, a fronte delle gravi implicazioni del fenomeno tanto più cruciale è divenuta nel recente periodo a causa della imprevedibilità dei tiraggi sui conti di tesoreria da parte degli enti intestatari.

Nell'anno 1996 le operazioni finanziarie delle Regioni hanno negativamente inciso sulla gestione di tesoreria per 9 miliardi, mentre nel triennio precedente l'incidenza è stata positiva, a partire dal '95, rispettivamente per 6.860, 6.870 e 2.593 miliardi.

Il peggioramento nel 1996 è da attribuire ad un aumento dei prelievi delle Regioni dalle proprie contabilità di tesoreria complessivamente pari, fra i due periodi 1995-1996, a 8.576 miliardi, rispetto ai quali il maggiore aumento [+9,48] è dipeso dalle necessità connesse con la spesa sanitaria di parte corrente [+ 8.100] mentre di soli 476 miliardi è l'aumento dei prelievi connesso con l'assolvimento di altre funzioni istituzionali delle Regioni.

Ad una più decisa azione di risanamento dei conti pubblici va ascritta la disciplina introdotta con il collegato alla finanziaria per il 1998 [legge 449/97], la quale - con riguardo al comparto regionale - per un verso, definisce un limite di fabbisogno [anno precedente + tasso programmato di inflazione] entro il quale vanno mantenuti andamenti e risultati delle gestioni; per altro verso, garantisce comunque l'obiettivo mediante la previsione, per l'ipotesi di travalicamenti, di eventuali vincoli - su proposta della conferenza Stato Regioni - nell'attività di prelievo dai propri conti di tesoreria. In più, nel rapporto con il bilancio dello Stato, il limite imposto alle giacenze di cassa [14% sulle assegnazioni rinvenienti da specifici capitoli iscritti nello stato di previsione del Ministero del Tesoro] prosciuga il flusso dei pagamenti in corrispondenza ad assegnazioni di competenza regionale, includendo nel meccanismo le stesse disponibilità di tesoreria con vincolo di destinazione [v. a riguardo: D.M. Tesoro, Bilancio e P.E. 16 gennaio 1998 e circolare M. Tesoro, Bilancio e P.E. 3 febbraio 1998 n. 9].

Un confronto fra il dato del '94 e quello, stimato, del '97 espone la progressiva riduzione del contributo del bilancio dello Stato alla copertura del fabbisogno del comparto regionale, che passa dagli 80.473 miliardi del 1994 ai 56.560 miliardi del 1997.

Cresce invece l'apporto di copertura da parte della tesoreria che evolve dai 43.044 miliardi del 1994 sino agli 81.500 miliardi del 1997.

Tali operazioni danno perciò sostegno alle esigenze di pagamento delle Regioni, che attingendo ai propri conti si autofinanziano per il corrispondente importo, con conseguente progressiva riduzione delle disponibilità liquide esistenti nei propri conti e rischio, tuttavia, di frenata nella capacità di spesa, anche nei settori finanziati con risorse comunitarie, ove è il pericolo di perdita di flussi di finanziamento.

L'incremento dell'indebitamento regionale nel 1996 è stato di 4.887 miliardi [3.617 mld per le Regioni a statuto ordinario]; di questi, 3.880 miliardi sono stati acquisiti tramite il credito ordinario e finalizzati per 2.026 miliardi a ripiano di disavanzi

regressi nel settore sanitario, mentre 1.854 miliardi sono serviti ad esigenze istituzionali proprie regionali. Gli altri 1.007 miliardi si scompongono nei 346 miliardi di anticipazioni di tesoreria e nei 643 miliardi erogati della Cassa dd.pp. per finanziarie passività sanitarie del 1991 [364 mld], opere di edilizia sanitaria [189 mld], opere varie [90 mld].

Il ricorso al credito, per la copertura del fabbisogno della sanità e per esigenze proprie regionali, ha comportato un continuo aumento dell'ammontare complessivo dei mutui, la cui consistenza - per le Regioni a statuto ordinario [RSO] - passa dai 12.335 miliardi dell'anno 1991 ai 57.534 miliardi di fine 1996.

PARTE II[^] - La costruzione degli equilibri di bilancio da parte del livello regionale presuppone adeguata considerazione per le decisioni assunte con le annuali manovre di finanza pubblica, le quali, con riguardo al periodo preso in considerazione, sono quelle degli anni 1995 e 1996, il cui quadro generale si completa sia con le considerazioni relative ai provvedimenti e alle decisioni adottate per il '97, sia in base alle più recenti prospettive riferibili al 1998.

Nel 1995 l'intento correttivo della manovra si è tradotto in alcuni interventi che specificamente hanno interessato il comparto regionale con un contenimento delle erogazioni nei settori della sanità e nei trasferimenti sia di risorse proprie per funzioni normali, sia di quelle settoriali.

Il collegato alla finanziaria '96 [legge 549/95] segna la definitiva scomparsa di due entrate regionali "storiche": il fondo comune regionale e il fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo [art. 8 e art. 9, legge 281 del '70]; insieme a questi, un complesso di altri trasferimenti la cui eliminazione è compensata con la previsione della compartecipazione delle Regioni a statuto ordinario al gettito dell'accisa sulle benzine per autotrazione. Inoltre sono istituiti due nuovi tributi propri regionali: la tassa regionale per il diritto allo studio universitario; il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti.

Tali misure non sono valse ad ampliare sostanzialmente l'autonomia finanziaria regionale, in quanto a soffrirne è stato il margine riservato alle disponibilità libere da vincoli.

Per quanto riguarda le disposizioni recate dal collegato alla finanziaria '97 [legge 662/96], la considerazione offerta ai valori dell'autonomia e del regionalismo si è coniugata, per il periodo transitorio, al sacrificio imposto alla finanza regionale in termini di riduzione di risorse. In particolare, l'istituzione dell'IRAP non ha assicurato alle Regioni libertà di aliquota pur entro un limite fissato con legge dello Stato, il quale, stabilito nell'1%, è peraltro slittato di due anni annullando temporaneamente il significato di una riforma che alla capacità contributiva regionale tuttavia si affida per innescare meccanismi virtuosi alla volta di una rinnovata efficienza per lo sviluppo. Sul gettito dell'IRAP grava poi un vincolo, sino ad un limite massimo del 90%, a compensazione dell'abolizione dei contributi sanitari e della tassa sulla salute; tale scarto percentuale potrebbe avere l'effetto di prosciugare e non di poco le risorse autonomamente destinabili ad altri settori di intervento.

Il d.lgs. 15 dicembre 1997 n.446, attuativo della delega in materia di IRPEF, IRAP e finanza locale, assume un ruolo centrale nel processo di riforma fiscale avviato dal Governo. A fronte del vincolo imposto al legislatore delegato, di invarianza del gettito complessivo, gli effetti sulla finanza regionale dipenderanno perciò dalla concreta

realizzazione dell'obiettivo di garantire parità di condizioni finanziarie dei vari livelli di governo rispetto al vecchio regime nel quadro di rapporti finanziari fra Stato, autonomie regionali e locali disciplinati in modo da mantenere il necessario equilibrio finanziario [art. 43, 2° comma, d.lgs. 446/'97].

Complesso è il duplice meccanismo perequativo che fa leva, da un lato, sul FSN per bilanciare la diversità di gettito rinveniente dal 90% di IRAP netto rispetto ai contributi sanitari e, per altro verso, sostituisce il nuovo "fondo di compensazione interregionale" [10% IRAP netto] alimentato dalle c.d. "eccedenze" regionali, al soppresso [a partire dal '99] fondo perequativo di cui all'art.3, comma 2, della 549 del '95; questo, del resto, ridotto di 630 miliardi a partire dal 1996 [art. 1, comma 150, legge 662/'96].

Aumenti concessi alla spesa farmaceutica, con invarianza degli stanziamenti fissati per le occorrenze finanziarie delle Regioni, costituiscono ulteriore varco a ulteriori restrizioni sul versante della spesa regionale, mentre la questione tuttora non definita dei deficit pregressi in sanità reca non poche incognite agli equilibri dei bilanci regionali.

Inizia nel '97 la politica di restrizione sulle disponibilità di cassa delle Regioni con limite di accesso ai propri conti di tesoreria [art. 8, comma 5, d.l. 669/'96 conv. con legge 28.2.1997 n.30].

La questione, divenuta cruciale, del controllo dei flussi di cassa si traduce con la manovra per il '98 nel più pregnante coinvolgimento di tutto il sistema delle autonomie regionali e locali, ora chiamate [art. 48, legge 27.12.1997 n.449] a concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 1998 - 2000, garantendo che il fabbisogno generato dal comparto, al netto della spesa sanitaria, si mantenga nei limiti dei risultati consuntivi registrati rispettivamente nel '97, '98, '99, maggiorati del tasso programmato di inflazione. Per l'eventualità di travalicamenti, la previsione di vincoli all'attività di prelievo dai propri conti, rende effettiva la garanzia di tenuta dell'obiettivo, mentre al rischio di eccessive giacenze di cassa sovviene il limite del 14% parametrato su specifiche assegnazioni rinvenienti da capitoli del Tesoro, in tal modo calmierando il flusso dei pagamenti da bilancio Stato.

Le indicate regole, nel loro prescindere dalla situazione reale di equilibrio e dall'effettivo ammontare degli impegni assunti, possono peraltro determinare una flessione nella capacità di spesa e nella velocità di cassa.

Sul versante dell'assistenza sanitaria, l'obiettivo di risparmio per le Regioni si traduce nella responsabilizzazione sul vincolo di riduzione di spesa per beni e servizi [-2,25% rispetto al '96] assegnato alle aziende sanitarie o ospedaliere, pena la sanzione a carico dei bilanci regionali di riduzione della quota spettante in sede di ripartizione del FSN ex art.12, d.lgs. 502 del 1992.

Sulla base delle disposizioni di carattere finanziario recate dai suaccennati provvedimenti di finanza pubblica e in conformità ai principi generali, nonché alle regole e ai criteri fissati, a garanzia degli equilibri, dalla legge 19 maggio 1976 n.335, è lo scrutinio riferito a ciascuna Regione su modi e coerenza nella costruzione dei bilanci degli anni '95 e '96 con riguardo sia alle previsioni iniziali, sia alle previsioni definitive.

Particolare attenzione è rivolta alle situazioni di Lombardia, Lazio, Campania e Puglia.

Quanto alla Lombardia, le previsioni definitive di competenza per gli anni 1995 e 1996 non risultano rispettose della regola del pareggio, con entrate effettive inferiori alle previsioni di spesa.