

Con riferimento all'ultimo degli anni considerati, l'ammontare complessivo dei residui perenti è di 25.433 miliardi ed avrebbe richiesto una copertura di 17.943 miliardi.

La Corte, infatti, sin dal referto dello scorso anno [Sez. riunite, Delib. 1/1996] ha indicato come misura congruente in termini di criterio prudenziale a garanzia di trasparenza e sana gestione la percentuale del 70%. La suesposta tabella indica, a misura per ciascuna Regione l'eventuale distanza dall'indicata percentuale, mentre per altro verso va pure considerato che, per ottemperare all'indicata esigenza, il margine assorbito in termini di risorse libere è pari, relativamente all'anno 1996, agli stanziamenti recati in bilancio, dal complesso delle Regioni per un totale di circa 5.000 miliardi, assai lontano dai suindicati limiti di garanzia

Quanto all'ammontare delle perenzioni va rilevata la diversità esistente fra le Regioni, laddove gli importi più elevati si riscontrano in Campania [2.580 mld], Lazio [2.015 mld], Lombardia [1.807 mld], Calabria [1.769 mld], Veneto [1.658 mld]. E va ricordato come - ad eccezione del Veneto - siano proprio le sunnominate Regioni a registrare giacenze di cassa presso la tesoreria generale per importi assai elevati e di molto superiori rispetto alle altre Regioni a statuto ordinario [v. Parte II^a, par. 8.]. Il che conferma ancora una volta come perenzioni e giacenze inutilizzate di cassa siano alla base di situazioni di amministrazione il cui avanzo sconta inefficienze e ritardi nell'attuazione degli interventi finanziati con leggi di settore. Per altro verso, l'ammontare dei residui perenti è indice di situazioni di bilancio bloccate per mancanza di effettivi margini di flessibilità.

8. Il risultato di amministrazione degli esercizi 1995 e 1996 nel confronto con i risultati delle precedenti gestioni

Nella seguente tabella sono riportati, in una sintesi espositiva, i risultati di amministrazione degli anni 1991 - 1996 ricostruiti con riguardo a ciascuna regione a statuto ordinario sulla base dei dati rinvenienti dai rendiconti trasmessi [dati più completi per la dimostrazione della situazione di amministrazione di ciascuna Regione sono nel Volume II° degli allegati].

Da dire peraltro che Puglia e Calabria non sono state in grado di adempiere alle richieste di questa Corte per l'anno 1996, adducendo che il rendiconto di quell'anno non è

stato definitivamente approvato con legge regionale. Ancora una volta va ribadita l'imprescindibile esigenza di tempestività nella definizione delle procedure per la validazione dei risultati delle gestioni; a proposito di che va pure precisato come l'eventuale difficoltà nell'approvazione con legge non esime la Regione dall'onere di tempestiva trasmissione a questa Corte del progetto di rendiconto come elaborato dalla Giunta regionale, funzionale ad un controllo che, per essere inteso a favorire funzionalità ed efficacia nella gestione e nel suo prescindere da aspetti di pura legittimità non esige l'intangibilità dei dati potendo assumere a sua base stime previsive purché ragionevoli e tempestive. Puglia e Calabria regoleranno i loro comportamenti su quanto testé precisato, diversamente ricorrendo i presupposti per attività sostitutive da parte di questa Corte, da attivarsi da parte dei Collegi regionali recentemente istituiti.

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

Da segnalare a riguardo la non esatta ricostruzione della situazione di amministrazione da parte del Lazio per gli anni precedenti il '95; per essere fra le Regioni che non registrano in contabilità consuntiva i movimenti con la tesoreria generale, il Lazio è tenuto a portare in attivo, come fondo di cassa, l'intera giacenza corrispondente ai saldi di fine anno. Negli anni 1992, 1993 e 1994 manca tale coincidenza con l'effetto di esporre una situazione finale assai peggiore di quella risultante dal calcolo corretto. In particolare, a fine '93 e '94 la Regione espone rispettivamente fondi di cassa pari a -364 miliardi e a 2.562 miliardi. I dati ufficiali depongono per saldi attivi dei conti accesi presso la tesoreria generale per 3.188 nel 1993 e per 5.908 nel 1994. Le considerazioni che questa Corte ha avuto occasione di fare nel precedente referto dello scorso anno [SS.RR. Delib. 1/96] vanno perciò meglio puntualizzate nel senso che la situazione del Lazio sembra semmai avvicinabile a quella della Campania; laddove, le preoccupazioni maggiori più che di ordine finanziario e di equilibrio di bilancio, sono sulla insufficiente

realizzazione degli interventi con inutilizzazione dei fondi trasferiti da leggi di settore dello Stato.

Ciò posto, la seguente tabella dà conto di una generale situazione di avanzo di amministrazione riscontrabile quasi per tutte le Regioni a statuto ordinario, con l'eccezione, della Puglia, mentre per il Lazio vale quanto testé precisato.

Le predette situazioni, ad una più approfondita analisi, non paiono tuttavia offrire apprezzabili margini di risorse a copertura di ulteriori decisioni di spesa oltre a quelle già vincolate nella destinazione. Va osservato a riguardo che - sulla base dei principi contabili rinvenienti dalla legislazione nazionale [legge 335 del 1976] il vincolo di destinazione impresso alle risorse regionali obbliga a corrispondenti reiscrizioni nella competenza dell'esercizio successivo e per tale ammontare prosciuga l'avanzo di amministrazione.

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

Ciò detto, si espongono di seguito i dati relativi alla situazione contabile di avanzo di amministrazione degli anni 1991-1996; a fronte della quale, sono poste in evidenza le economie vincolate e l'importo complessivo dei residui perenti.

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

TAB 26/REG

SITUAZIONE DI AMMINISTRAZIONE - ECONOMIE VINCOLATE - RESIDUI PERENTI
ANNI 1991 - 1996

(in miliardi)

REGIONI		1991	1992	1993	1994	1995	1996
PIEMONTE	Risult. amministrazione	986	1.579	1.582	1.303	1.877	1.377
	Economie vincolate	983	1.665	1.848	1.562	2.045	1.409
	Res. perenti complessivi	125	126	156	190	192	426
LOMBARDIA	Risult. amministrazione	2.879	4.748	4.005	4.231	5.765	5.033
	Economie vincolate	2.098	3.990	3.954	3.678	5.162	5.615
	Res. perenti complessivi	1.330	1.547	1.487	1.632	1.807	1.813
VENETO	Risult. amministrazione	1.055	1.383	1.394	1.426	1.483	1.917
	Economie vincolate	498	648	592	548	813	1.326
	Res. perenti complessivi	1.231	1.449	1.637	1.758	1.657	1.621
LIGURIA	Risult. amministrazione	496	566	496	482	464	436
	Economie vincolate	116	199	154	252	157	203
	Res. perenti complessivi	489	501	542	452	516	524
EMILIA ROMAGNA	Risult. amministrazione	478	671	805	868	932	1.157
	Economie vincolate	473	454	566	688	677	872
	Res. perenti complessivi	309	483	495	458	485	502
TOSCANA	Risult. amministrazione	832	826	748	703	957	862
	Economie vincolate	595	507	550	501	545	487
	Res. perenti complessivi	252	288	272	280	411	376
UMBRIA	Risult. amministrazione	522	308	268	305	444	407
	Economie vincolate	644	465	442	382	566	579
	Res. perenti complessivi	32	57	29	24	33	22
MARCHE	Risult. amministrazione	1.178	1.150	2.187	-3	851	1.319
	Economie vincolate	1.406	1.448	2.422	429	977	1.041
	Res. perenti complessivi	135	154	181	247	262	316
LAZIO	Risult. amministrazione	-2.609	-3.433	-2.919	-1.318	-121	417
	Economie vincolate	1.105	961	466	1.534	1.885	2.344
	Res. perenti complessivi	1.210	1.657	1.975	1.853	2.015	1.758
ABRUZZO *	Risult. amministrazione	1.175	1.188	1.130	1.028	1.082	766
	Economie vincolate	1.289	1.190	1.185	1.030	1.000	900
	Res. perenti complessivi	1.320	1.855	1.368	1.202	1.200	1.000
MOLISE	Risult. amministrazione	412	487	312	437	436	452
	Economie vincolate	767	443	192	45	61	9
	Res. perenti complessivi	69	469	274	460	398	440
CAMPANIA	Risult. amministrazione	5.096	6.923	6.199	5.897	6.527	7.239
	Economie vincolate	3.204	4.406	2.812	2.783	3.110	3.142
	Res. perenti complessivi	1.276	1.708	1.808	2.389	2.580	2.777
PUGLIA	Risult. amministrazione			-929	-146	-131	
	Economie vincolate			191	490	1.314	
	Res. perenti complessivi			1.000	1.000	501	
	Debiti in attesa di sistemazione contabile **			398	398	313	
BASILICATA	Risult. amministrazione	290	408	440	528	603	710
	Economie vincolate	444	548	536	574	598	705
	Res. perenti complessivi	334	482	531	567	565	694
CALABRIA	Risult. amministrazione	3.805	4.129	4.357	4.400	4.676	4.529
	Economie vincolate	2.364	2.440	2.592	2.674	3.030	2.804
	Res. perenti complessivi	1.389	1.635	1.725	1.719	1.769	1.725

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

* Per il 1995 e il 1996 i dati riportati sono stimati.

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

A fronte dei dati suindicati, particolare segnalazione meritano tuttavia le situazioni di Lombardia, Lazio, Campania e Calabria.

La Lombardia, negli ultimi anni sino al 1996, espone consistenti avanzi di amministrazione, a fronte dei quali elevatissime sono le economie vincolate e le perenzioni. Le economie vincolate, espressione di mancata realizzazione di interventi progettati e autorizzati in bilancio, rappresentano percentualmente, a fine anno 1995, il 32 % delle entrate del Titolo II° [v. TAB 15/reg, Parte II^, parag. 6.2.], ove si concentrano i trasferimenti e le contribuzioni statali rinvenienti da leggi di settore [32,5% nel 1996]. Il che vuol dire che l'equilibrio di bilancio sconta pesantemente la mancata utilizzazione di risorse che alla Regione sono state trasferite dallo Stato a favore di obiettivi di sviluppo, miglioramento del tessuto produttivo e della qualità dei servizi.

Altrettanto è a dirsi a proposito della Regione Lazio, la quale, secondo quanto sopra precisato, migliora la situazione di amministrazione in questi ultimi anni, ma perviene a questo risultato a scapito dell'utilizzazione di risorse trasferite dallo Stato e non utilizzate nella misura anche qui di oltre il 30% nel '95.

E' anche il caso della Campania, che alimenta le situazioni di avanzo di amministrazione tramite economie vincolate il cui andamento, in continua crescita negli ultimi cinque anni, raggiunge a fine 1995 il livello di 3.110 miliardi, inferiore solo a quello della Lombardia e pari al 30,9% delle entrate del Titolo II°; con i residui perenti salgono a 5.690 miliardi le mancate realizzazioni con riguardo agli obiettivi perseguiti.

L'indicata ricostruzione va posta altresì a raffronto con le elevatissime giacenze di cassa che le suindicate Regioni, insieme a Piemonte e Puglia, espongono nelle contabilità accese presso la tesoreria dello Stato e che ne fanno casi particolari rispetto alle altre Regioni a statuto ordinario; confrontabili semmai solo con Regioni a statuto speciale. Al 31 dicembre 1996 tali disponibilità, nella somma dei saldi delle tre contabilità di tesoreria [v. TAB 7,8,9/REG, Parte I^ parag.3], sono: Lazio 2.906 miliardi [1.920 mld nel '95], Puglia 3.794 miliardi [2.572 mld nel '95] Campania 5.404 miliardi [5.864 mld nel '95], Lombardia 7.284 miliardi [6.097 mld nel '95], Piemonte 3.127 miliardi [3.486 mld nel '95].

Resta da dire della Calabria, le cui giacenze di cassa rientrano nella norma, ma che tuttavia espone economie vincolate pari al 70,2% degli accertamenti del Titolo II° -

Entrate, mostrando così un bassissimo grado percentuale di realizzazioni negli interventi, cui si deve il mantenimento della situazione di sostanziale pareggio a consuntivo.

A parte i suaccennati casi, il rapporto fra economie vincolate e assegnazioni statali [Titolo II°] mostra - pur con differente graduazione - buona capacità realizzativa per le Regioni: Liguria [4,2%], Toscana [7,8%], Emilia Romagna [8,8%] Veneto [9,2%]. Negli altri casi, le relative percentuali, tutte superiori al 25%, evidenziano situazioni messe maggiormente in tensione da una scarsa autonomia di manovra sulle risorse. A soffrirne sono le politiche di intervento che scontano il rischio del progressivo restringersi di una autonoma attivazione, laddove l'autorizzazione di ulteriori spese di investimento se per un verso è messa in difficoltà dalle recenti restrizioni di cassa introdotte nelle due ultime manovre, trova altresì limite ancor più stretto e esigenza di congruente prudenza nel tetto massimo di indebitamento stabilito dalla legge 335 del '76.

PARTE III[^]**LE POLITICHE DI INTERVENTO NEI BILANCI DELLE REGIONI
E NEI RISULTATI DI GESTIONE**

- 1. Gli obiettivi della programmazione regionale nel raccordo con il quadro finanziario delle risorse. La struttura dei bilanci regionali come strumento di valutazione delle politiche**
- 2. Le politiche di intervento esaminate sulla base dei risultati di consuntivo e tramite l'applicazione di indicatori di *performance***
 - 2.1. Segue: analisi per settori. Agricoltura e foreste*
 - 2.2. Segue: trasporti*
 - 2.3. Segue: ambiente*
 - 2.4. Segue: industria e artigianato, turismo, edilizia*
- 3. L'assistenza sanitaria. Linee guida del processo di riforma avviato con il d. lgs. 502 del 1992 e nuove prospettive di riordino strutturale**
 - 3.1. Le gestioni liquidatorie e i definitivi accertamenti sui disavanzi pregressi a fine 1996 e 1997*
 - 3.2. I disavanzi 1992 - 1996 nella gestione dell'assistenza sanitaria. Le principali cause nella formazione dei deficit annuali*
 - 3.3. La spesa sanitaria di parte corrente: anni 1992 - 1996. Segue: A) analisi per categorie economiche*
 - 3.3.1. Segue: B) analisi per funzioni. L'assistenza ospedaliera: gli indicatori di efficienza, la struttura demografica, la mobilità*
 - 3.4. La rimodulazione della rete ospedaliera e l'avvio della seconda fase del programma di investimenti ex art. 20 legge 67/1988*

1. Gli obiettivi della programmazione regionale nel raccordo con il quadro finanziario delle risorse. La struttura dei bilanci regionali come strumento di valutazione delle politiche

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

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

La proficua utilizzazione delle risorse, specie quelle destinate allo sviluppo, influisce in larga misura sugli stessi risultati delle gestioni finanziarie. La divaricazione fra nord e sud del paese, in termini di occupazione e produzione di reddito, si traduce in una minore capacità fiscale del mezzogiorno, ad attenuare la quale gli attuali meccanismi di perequazione mostrano crescente inadeguatezza a fronte del progredire di un più ampio spazio di autonomia tributaria.

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

Le indicate considerazioni assumono ulteriore spessore nel quadro del processo di trasformazione del sistema amministrativo italiano che, con le deleghe recate dalla legge 59 del 1997, nella sua coniugazione con le leggi 127 e 94 dello stesso anno, sospinge alla volta di un disegno in chiave di apertura federalista da attuare a costituzione invariata.

Funzioni ridisegnate e nuovamente ripartite, risorse diversamente allocate fra centro e periferia, nuova struttura dei bilanci per dar modo di governare le politiche alla volta di realizzazioni connotate da apprezzabile grado di *performance*. La legge 59 del '97 rovescia il principio sul quale si è retto sin qui il sistema amministrativo nel senso che, una volta superato il parallelismo fra potere legislativo e potere amministrativo, diviene

possibile attribuire tutte le funzioni amministrative alle Regioni e agli enti locali, salvo quelle riservate allo Stato nelle materie enumerate.

Nella disciplina delle attività, l'accentuazione in direzione di una amministrazione di risultato dà ragione della revisione e della modernizzazione del sistema dei controlli intesi a rendere più espliciti il grado dei risultati conseguiti, i costi dei prodotti, la qualità delle prestazioni.

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

Un quadro complesso che, nel far leva su una maggiore responsabilizzazione del livello regionale, strettamente si coniuga con l'esigenza di più aggiornati metodi nel governo del bilancio e perciò con una sua adeguata ristrutturazione valevole a meglio corrispondere al bisogno di conoscenza e di valutabilità delle scelte da adottare nella politiche di intervento per lo sviluppo e per i servizi.

Con riguardo a tale questione, un criterio utilmente sperimentabile resta legato a quelle linee-guida che presiedono il trasferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni e enti locali. Laddove, ai fini della predisposizione dei decreti delegati, l'esigenza avvertita per l'attuazione del Capo I° della legge 59 è stata l'individuazione di aree funzionali omogenee e connotate da forte aggregazione. Quattro aree, definite ai fini di un riaccorpamento delle competenze in senso funzionale, il quale del resto trova sostanziale corrispondenza nella stessa logica cui sono ispirati la maggior parte dei piani di sviluppo regionali, mentre poi gli stessi bilanci, strutturati per obiettivi funzionali e per programmi e/o progetti, sono anch'essi suscettibili di riaggregazione nelle seguenti macro-aree:

1. territorio, articolato nei seguenti settori: ambiente, pianificazione territoriale e urbanistica, lavori pubblici, protezione civile, trasporti, comunicazioni e servizi a rete;
2. attività produttive: agricoltura, industria, commercio e artigianato, turismo;
3. formazione, lavoro, cultura e servizi alla persona: affari sociali, lavoro, pubblica istruzione, sanità, università e ricerca, cultura (beni culturali, paesaggistici e attività culturali).

Infine le attività di carattere nazionale, comprensive perciò di competenze destinate a restare intestate al livello centrale: difesa, esteri, finanze, giustizia, interno, tesoro.

Questo il quadro di riferimento logico, entro il quale è destinato a svilupparsi il processo di riforma sulla base di successive tappe volte a individuare una ripartizione di competenze in adesione ai principi di sussidiarietà, di unicità, di differenziazione in coerenza con le caratteristiche demografiche, territoriali e strutturali, assicurando l'essenziale collegamento fra funzioni, risorse e mezzi.

Lo schema di d.lgs., attuativo della legge 59/97, decentra in ambito locale un ingente numero di competenze sulla base di una minuziosa elencazione rispondente tuttavia ad un duplice ordine sistematico: tassativo per ciò che resta allo Stato; esemplificativo-residuale con riguardo alle realtà territoriali.

Quanto alla determinazione delle risorse mediante le quali Regioni e Enti locali dovrebbero garantire la gestione delle nuove competenze, l'art. 7, comma 3, dello schema di d.lgs. rinvia ai successivi DPCM, cui è rimesso il trasferimento di risorse "corrispondenti per ammontare a quelle *utilizzate* dallo Stato per l'esercizio delle medesime funzioni".

In ciò tuttavia è il rischio di una assegnazione fatta su un parametro che, in quanto legato alla discontinuità dell'esigenza annuale, non è di per se valevole a rispecchiare pienamente l'effettivo fabbisogno.

Anche per ciò e a fronte a tali complessità, prefiguranti un epocale cambiamento nella configurazione degli assetti istituzionali e ordinamentali, tanto più avvertita è l'esigenza di condurre - sin da ora e seppure con riguardo ad anni trascorsi - esame e valutazioni della attività di gestione dei bilanci regionali assumendo a referenza un sistema di ripartizione della spesa per ambiti funzionali, rispettosi delle indicate macro-aree, corrispondenti alle più ampie finalizzazioni programmatiche a loro volta ripartibili in settori di intervento specifici, articolabili altresì in programmi e progetti.

Da notare a riguardo come la legislazione di molte Regioni, in materia di programmazione e di strutturazione di bilancio, abbia anticipato e di diversi anni quelle esigenze emerse solo di recente a livello di amministrazioni centrali alla cui base è il favore per nuovi modelli di valutazione e controllo delle attività pubbliche con riguardo a risultati, costi e rendimenti.

E' pur vero che, al pari forse più delle altre amministrazioni pubbliche, per le Regioni si schiude una nuova stagione. Essa è iniziata nel 1992, con la delega della 421; un processo di rifondazione delle amministrazioni pubbliche sulla base delle disposizioni recate dal d.lgs. 29 del 1993, della legge 537 del 1993, della riforma dei controlli [legge 39 del 1993 e per la Corte dei conti, legge 20 del 1994]. Questa linea di riforma è stata ripresa con ancor più vigore e tenacia dall'attuale Governo che ne ha fatto un punto di qualificazione per la manovra 1997 e per gli effetti che dal disegno di ristrutturazione sono attesi per gli anni a venire.

Due, a riguardo, le considerazioni da fare.

La prima per osservare che la legge 15 marzo 1997 n. 59 e la legge 15 maggio 1997 n. 127 di riforma amministrativa, oltre la legge 94/97 hanno istituito un nesso dinamico fra ristrutturazione del bilancio e nuovi modelli di organizzazione con un più stretto legame di interdipendenza fra finanza e amministrazione. La Corte del resto, con riferimento al versante delle amministrazioni centrali, ha avuto modo anche di recente [Referto su richiesta del Senato in materia di riforma della struttura del bilancio - SS.RR, settembre 1996] di condividere l'idea di una razionalizzazione del bilancio per funzioni, nonché per centri di responsabilità e di costo, specularmente coniugata con il disegno di modernizzazione dei modelli organizzativi, dei procedimenti, delle tecniche di amministrazione.

Altra osservazione è per mettere in chiaro come, a livello regionale e di autonomie locali, il tema della ristrutturazione del bilancio sia stato al centro del dibattito politico e delle riforme sin dall'inizio degli anni '80 allorché ha preso avvio un diffuso processo di sperimentazioni in materia di controllo di gestione e amministrazione per *budget*. Va piuttosto notato come per le Regioni, in considerazione delle attribuzioni proprie di questo livello di governo, il tema del bilancio e della sua struttura si coniughi e anzi presupponga una rivisitazione dei modelli e degli strumenti di programmazione, sia con riguardo ai piani regionali di sviluppo, sia per ciò che concerne politica del territorio e conformazione dei piani territoriali.

A tale riguardo, se per un verso meritano segnalazione i provvedimenti regionali con i quali sono stati approvati i piani territoriali di Emilia Romagna [PTR - Delib. Cons. Reg. 28.2.1990 n. 3065], Veneto [PTRC - Legge r. 30.4.1990 n. 40], Umbria [PUT -

Doc. preliminare - Del. G. reg. 18.1.1996 n. 136] e Liguria con la legge urbanistica regionale e di disciplina del PTR [L. r. 4.9.1997 n. 36], per il rilievo e per gli effetti destinati a ripercuotersi nell'ambito delle scelte propriamente riferibili ai piani di sviluppo di queste Regioni, per altro verso proprio con riguardo a questi strumenti di programmazione è possibile in certi casi riscontrare il deciso avvio lungo una linea di modernità sulla base di una conformazione viepiù mirata su scelte strategiche e progettuali operativamente indirizzate ad obiettivi razionalmente e sapientemente selezionati. Così per Liguria [P.R.S. 1997/2001 - Delib Cons. Reg. 19. 3.1997 n. 20], Toscana [P.R.S. 1995-1997 - Delib. Cons. reg. 14.12.1994], Veneto [P.R.S. - L.r. 31.1.1986 n. 6], Marche [P.R.S. - Delib. Cons. reg. 2.7.1996 n. 72], Piemonte [P.R.S. Comunicaz. Presidente 1997]

In realtà, gli anni recenti si caratterizzano per un intenso fervore istituzionale, le cui linee di riforma convergono su una analoga ispirazione di fondo. La Regione riguardata come espressione di interessi morfologicamente articolati ma unitariamente radicati in senso territoriale. Centralità, dunque, del ruolo regionale nella costruzione di sinergie tramite le quali fondare e portare avanti un progetto comune in un intenso e dinamico coinvolgimento di partecipazione attiva e corresponsabile di enti locali e organismi pubblici e privati.

In questo quadro si iscrive altresì il ripensamento di strategie valide a riprogettare ruoli di coinvolgimento e partecipazione nei programmi e negli obiettivi da parte di una pluralità di soggetti, nonché dei diversi livelli di governo, mediante processi intesi a costruire consenso e condivisione. Specie nella politica degli interventi e dell'organizzazione dei servizi è l'attivazione di forme partecipate di gestione nel collegamento con nuovi modelli organizzativi dei controlli gestionali per il proficuo ed efficace governo delle dinamiche di sviluppo territoriale e risposta ai bisogni della realtà territoriale globalmente considerata e definita. In questa logica di coinvolgimento nelle politiche, pensate e dimensionate in chiave territoriale, Province, Comuni e Comunità montane sono chiamati, oltre che a un contributo di progettualità per tutti gli aspetti di interesse, altresì a cooperare nelle attività di monitoraggio e controllo per la migliore riuscita di piani e progetti di comune interesse [v. su questi aspetti: Parte III[^], parag. 3.2.1. e parag.5.2.].

Emerge, anche su altro fronte, un disegno che tramite l'individuazione di centri di responsabilità e di costo [*budget*] si collega all'avvio sperimentale di tecniche organizzative in tema di controllo di gestione ai fini della valutazione su realizzazioni di progetti e andamento dei servizi e produttività degli uffici. Così, in Piemonte ove con legge r. 7 novembre 1994 è stato previsto lo specifico ruolo riservato ai controlli di gestione e l'affidamento di essi ad un nucleo esterno costituito, a iniziativa della Giunta regionale, come struttura separata; così pure nelle Marche ove a norma della legge r. 30 del 1990 è stato istituito il servizio controllo di gestione che, specie a seguito di riorganizzazione avvenuta con D.G.R. 1715/1996, ha prodotto importanti documenti relazionali. In questa direzione, di favorevole opzione per controlli di gestione vanno altresì ricordate le discipline introdotte nel Molise [art. 18, legge r. 8.4.1997 n. 7] e in Basilicata [legge r. 18.11.1996 n. 18, di modifica alla ll.r. di contabilità e in collegamento con la riforma della dirigenza: l.r. 2.3.1996 n. 12].

Ciò posto nel paragrafo che segue le analisi sulle politiche di intervento settoriale utilizzano i dati di bilancio e di consuntivo tramite una riclassificazione che ripartisce la spesa sulla base di una ipotesi di struttura dei bilanci regionali elaborata da questa Corte per tener dietro ad una esigenza di confrontabilità quanto più possibile coerente sia con la maggior parte delle attuali articolazioni dei bilanci regionali, sia pure con la stessa filosofia sottesa alla attuazione della delega recata nella legge 59 del 1997.

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

Le tabelle seguenti riportano i dati riferiti a stanziamenti definitivi, impegni e pagamenti di cassa rinvenienti dai dati di bilancio e rendiconto, ove figurano cinque macro-aree nelle quali sono state ricomposte le spese per interventi delle Regioni a statuto ordinario. L'esigenza di ricomporre un quadro di confronto interregionale ha reso necessari alcuni aggiustamenti, limitando l'esposizione dei dati settoriali a quelli rinvenibili in modo omogeneo in tutti i rendiconti regionali e ricompattando la parte non omogenea in un' unica ed ulteriore macro-area denominata "altri settori".

Pertanto gli "oneri non ripartibili" sono classificati al netto di spese per intervento inserite nella suindicata macro-area "altri settori"

Con queste precisazioni è l'esame che segue sulla base delle seguenti tre tabelle relative, come detto, agli stanziamenti, impegni e pagamenti di cassa dell'anno 1995. Il riferimento a tale anno è sembrato preferibile dal momento che per il 1996 mancavano i dati di due Regioni. La Calabria e la Puglia, infatti, malgrado più volte sollecitate non sono state in grado di inviare il rendiconto '96. Nondimeno l'analisi per settori esposta nei successivi paragrafi comprende anche l'anno 1996 laddove per Calabria e Puglia, in mancanza dei dati di tale ultimo anno, quelli riportati nelle relative tabelle sono del 1995.

Sul piano metodologico va chiarito come il dato dei pagamenti sia riferito non alla competenza ma alla cassa in ragione della maggiore significatività di quest'ultima.

REGIONI
LA SPESA REGIONALE PER MACRO-AREE E SETTORI DI INTERVENTO
ANNO 1995

(in miliardi)

STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA																
MACRO-AREE -Settori-	PIE.	LOM.	VEN.	LIG.	E. ROM.	TOS.	UMB.	MAR.	LAZ.	ABR.	MOL.	CAM.	PUG.	BAS.	CAL.	TOTALE
I ^a AMMINISTRAZIONE GENERALE	372	1.293	350	195	449	395	159	186	464	202	114	541	422	113	393	5.648
II ^a ATTIVITA' PRODUTTIVE	1.622	802	484	380	945	809	274	329	1.301	523	144	669	1.000	368	800	10.450
- Agricoltura e foreste	902	496	302	80	601	436	178	201	250	249	106	401	597	311	455	5.565
- Industria e artigianato	475	46	103	198	198	223	62	73	110	148	16	185	249	4	75	2.165
- Turismo e commercio	156	213	79	28	145	121	27	31	72	95	22	75	154	21	244	1.483
- Altri interventi	89	47	0	74	1	29	7	24	869	31	0	8	0	32	26	1.237
III ^a SERVIZI DEL TERRITORIO	1.792	2.364	1.457	673	1.209	1.237	474	229	2.648	389	128	3.342	1.293	400	2.325	19.960
- Trasporti e viabilità	636	1.411	632	349	673	563	106	141	1.293	159	46	781	334	86	250	7.460
- Difesa, tutela delle risorse ambientali	328	256	562	66	279	42	45	12	269	112	22	811	513	142	469	3.928
- Edilizia	198	585	259	101	228	91	157	4	188	62	30	273	66	59	1.014	3.315
- Altri interventi	630	112	4	157	29	541	166	72	898	56	30	1.477	380	113	592	5.257
IV ^a SERVIZI SOCIALI	7.369	16.580	8.354	3.486	7.069	6.027	1.578	2.535	12.063	2.492	580	9.143	6.896	1.021	4.380	89.873
- Sanità e assistenza	7.369	16.151	8.354	3.413	7.066	5.935	1.543	2.450	11.861	2.466	545	9.075	6.896	938	4.280	88.342
- Altri interventi	0	429	0	73	3	92	35	85	202	26	35	68	0	83	100	969
V ^a CULTURA	463	831	230	132	441	278	142	102	1.788	200	70	397	231	254	252	5.808
- Formazione professionale	312	778	96	124	329	149	117	57	310	153	61	284	209	233	179	3.391
- Altri interventi	151	53	134	8	112	126	25	45	1.478	47	9	113	22	21	73	2.417
VI ^a ALTRI SETTORI	0	0	709	0	328	48	15	164	0	1.000	468	1.113	5	803	0	4.683
TOTALE SETTORI	11.618	21.870	11.584	4.866	10.441	8.791	2.642	3.545	18.264	4.806	1.504	15.205	9.847	2.959	8.150	136.092
VII ^a ONERI NON RIPARTIBILI ^(*)	9.601	2.140	894	356	569	959	53	2.895	0	104	13	125	263	10	2.250	20.232
TOTALE GENERALE	21.219	24.010	12.478	5.222	11.010	9.750	2.695	6.440	18.264	4.910	1.517	15.330	10.110	2.969	10.400	156.324

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

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

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

REGIONI
LA SPESA REGIONALE PER MACRO-AREE E SETTORI DI INTERVENTO
ANNO 1995

(In miliardi)

IMPEGNI																
MACRO-AREE -Settori-	PIE.	LOM.	VEN.	LIG.	E. ROM.	TOS.	UMB.	MAR.	LAZ.	ABR.	MOL.	CAM.	PUG.	BAS.	CAL.	TOTALE
I ^o AMMINISTRAZIONE GENERALE	339	1.042	329	172	380	372	155	174	402	188	104	539	413	109	388	5.106
II ^a ATTIVITA' PRODUTTIVE	907	482	564	157	562	438	103	186	442	316	100	324	360	257	366	5.364
- Agricoltura e foreste	452	295	234	55	395	271	56	103	172	95	69	195	204	245	162	3.003
- Industria e artigianato	345	21	75	60	108	120	27	41	55	122	10	70	129	1	44	1.228
- Turismo e commercio	84	143	55	22	58	29	13	20	39	79	21	51	27	8	151	800
- Altri interventi	26	23	0	20	1	18	7	22	176	20	0	8	0	3	9	333
III ^a SERVIZI DEL TERRITORIO	1.423	1.507	951	519	729	759	296	148	1.897	211	96	1.448	719	231	797	11.733
- Trasporti e viabilità	568	1.072	565	323	427	486	99	112	1.004	125	38	774	332	59	137	6.121
- Difesa, tutela delle risorse ambientali	165	60	320	37	153	7	33	4	188	28	13	367	108	117	123	1.723
- Edilizia	111	318	62	38	129	55	63	0,4	33	39	19	36	64	12	57	1.036
- Altri interventi	581	57	4	121	20	211	101	32	672	19	26	271	215	43	480	2.853
IV ^a SERVIZI SOCIALI	6.736	15.354	8.004	3.210	6.815	5.917	1.542	2.328	8.594	2.098	563	9.004	6.833	926	3.907	81.831
- Sanità e assistenza	6.736	15.068	8.004	3.139	6.812	5.833	1.509	2.247	8.403	2.074	541	8.937	6.833	889	3.831	80.856
- Altri interventi	0	286	0	71	3	84	33	81	191	24	22	67	0	37	76	796
V ^a CULTURA	375	418	208	113	326	200	61	82	302	60	59	162	170	169	233	2.938
- Formazione professionale	228	368	78	105	229	119	37	44	131	17	53	61	149	150	166	1.935
- Altri interventi	147	50	130	8	97	81	24	38	171	43	6	101	21	19	67	1.003
VI ^a ALTRI SETTORI	0	0	492	0	125	24	10	120	0	523	401	878	8	129	0	2.707
TOTALE SETTORI	9.782	18.803	10.348	4.171	8.937	7.710	2.167	3.038	11.637	3.396	1.323	12.355	8.500	1.821	5.691	109.679
VII ^a ONERI NON RIPARTIBILI ^(*)	10.075	143	343	226	382	497	45	2.447	0	25	3	9	263	0	488	14.946
TOTALE GENERALE	19.857	18.946	10.691	4.397	9.319	8.207	2.212	5.485	11.637	3.421	1.326	12.364	8.763	1.821	6.179	124.625

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

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

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