

risorse regionali obbliga a corrispondenti reiscrizioni nella competenza dell'esercizio successivo e per tale ammontare prosciuga l'avanzo di amministrazione.

Uguualmente, 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 lontana dal 70-75% di tale importo complessivo.

Ciò detto, si espongono di seguito i dati relativi alla situazione contabile di avanzo di amministrazione degli anni 1992-1997; 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 esaustivo scrutinio sul modo di costruzione e conservazione degli equilibri di bilancio, costituisce tuttavia un indicatore su cui è possibile misurare - con approssimazione ma pure con immediatezza - quanto le politiche di spesa siano poste in crescente tensione a causa del progressivo irrigidimento dei bilanci.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 29/REG

SITUAZIONE DI AMMINISTRAZIONE - ECONOMIE VINCOLATE - RESIDUI PERENTI 1993 - 1997						
(in miliardi)						

REGIONI		1993	1994	1995	1996	1997
PIEMONTE	Risult. amministrazione	1.582	1.303	1.877	1.377	1.529
	Economie vincolate	1.848	1.562	2.045	1.409	1.790
	Res. perenti complessivi	156	190	192	426	279
LOMBARDIA	Risult. amministrazione	4.005	4.231	5.765	5.033	4.712
	Economie vincolate	3.954	3.678	5.162	5.615	5.224
	Res. perenti complessivi	1.487	1.632	1.807	1.813	2.157
VENETO	Risult. amministrazione	1.394	1.426	1.483	1.917	2.262
	Economie vincolate	592	548	813	1.326	1.705
	Res. perenti complessivi	1.637	1.758	1.657	1.621	1.754
LIGURIA	Risult. amministrazione	496	482	464	436	694
	Economie vincolate	154	252	157	203	165
	Res. perenti complessivi	542	452	516	524	824
EMILIA ROMAGNA	Risult. amministrazione	805	868	932	1.157	1.258
	Economie vincolate	566	688	677	872	610
	Res. perenti complessivi	495	458	485	502	773
TOSCANA	Risult. amministrazione	748	703	957	862	1.057
	Economie vincolate	550	501	545	487	689
	Res. perenti complessivi	272	280	411	376	368
UMBRIA	Risult. amministrazione	268	305	444	407	653
	Economie vincolate	442	382	566	579	751
	Res. perenti complessivi	29	24	33	22	27
MARCHE	Risult. amministrazione	2.187	-3	851	1.319	686
	Economie vincolate	2.422	429	977	1.041	517
	Res. perenti complessivi	181	247	262	316	385
LAZIO	Risult. amministrazione	-2.919	-1.318	-121	417	439
	Economie vincolate	466	1.534	1.885	2.344	2.331
	Res. perenti complessivi	1.975	1.853	2.015	1.758	1.611
ABRUZZO	Risult. amministrazione	1.130	1.028	1.083	766	1.412
	Economie vincolate	1.185	1.030	941	807	1.507
	Res. perenti complessivi	1.368	1.202	645	154	320
MOLISE	Risult. amministrazione	312	437	436	452	483
	Economie vincolate	192	45	61	9	16
	Res. perenti complessivi	274	460	398	440	447
CAMPANIA	Risult. amministrazione	6.199	5.897	6.527	7.239	7.851
	Economie vincolate	2.812	2.783	3.110	3.142	4.084
	Res. perenti complessivi	1.808	2.389	2.580	2.777	2.581
PUGLIA	Risult. amministrazione	-929	-146	-131	-215	n.d.
	Economie vincolate	191	490	1.314	1.381	
	Res. perenti complessivi	1.000	1.000	501	552	
	Debiti in attesa di sistemazione contabile *	398	398	313	462	
BASILICATA	Risult. amministrazione	440	528	603	710	745
	Economie vincolate	536	574	598	705	727
	Res. perenti complessivi	531	567	565	694	706
CALABRIA	Risult. amministrazione	4.357	4.400	4.676	4.529	5.276
	Economie vincolate	2.592	2.674	3.030	2.804	3.563
	Res. perenti complessivi	1.725	1.719	1.769	1.725	1.494

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

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

A fronte dei dati suindicati, particolare segnalazione meritano perciò le situazioni di Lombardia, Lazio, Campania, Abruzzo, Basilicata, Calabria.

La Lombardia, in ciascuno degli anni considerati sino al 1997, espone consistenti avanzi di amministrazione, a fronte dei quali elevatissime sono tuttavia le economie vincolate e le perenzioni. Le economie vincolate, espressione di mancata realizzazione di interventi progettati e autorizzati nel bilancio dell'anno, rappresentano percentualmente, a fine anno 1997, il 38,1% delle entrate riscosse sul Titolo II [v. TAB 18/REG, Parte II, parag. 6.1.], ove si concentrano i trasferimenti e le contribuzioni statali rinvenienti da leggi di settore. 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 31,6% nel '97.

Peggiora invece la situazione per Basilicata e Abruzzo che, a fronte di assegnazioni di risorse destinate ad interventi settoriali, non utilizzano percentuali rispettivamente pari al 70,4% e 59,1%.

E' poi il caso della Campania, che alimenta le situazioni di avanzo di amministrazione tramite economie vincolate il cui importo, elevato in ciascuno degli anni considerati, raggiunge a fine 1997 il livello di 4.084 miliardi, inferiore solo a quello della Lombardia e pari al 32,5% delle entrate del Titolo II; con i residui perenti salgono a 6.665 miliardi [5.919 mld nel '96] le mancate realizzazioni con riguardo agli obiettivi programmati.

Resta da dire della Calabria che espone economie vincolate pari al 106% delle riscossioni 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 - migliore capacità realizzativa per le Regioni: Liguria [6,7%], Emilia Romagna [7,7%], Toscana [12,8%]. Negli altri casi, le relative percentuali, tutte superiori o pari 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 con le 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.

Sulla descritta flessione dei margini di realizzazione, non poca influenza ha esercitato la riduzione delle assegnazioni di risorse al comparto delle Regioni a statuto ordinario. Non a caso gli omologhi dati riferiti al '94, espongono andamenti più favorevoli per la minore dimensione percentuale di interventi non realizzati: Lombardia [22,5%], Lazio [17,5%], Abruzzo [32,2%], Basilicata [30,7%], Calabria [60%].

9. La riduzione del disavanzo finanziario in adesione al patto di stabilità interno

Gli impegni assunti dall'Italia con il Patto di stabilità e crescita [PSC] hanno definito un più stringente regime di valutazione dei conti pubblici che si è affiancato ai criteri di convergenza del Trattato di Maastricht. In particolare, i Regolamenti [CE] n. 1466/97 e n. 1467/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997 [v. GU n. C 236 del 2.8.1997, pag. 1] hanno fissato come obiettivo a medio termine il raggiungimento di saldi nei bilanci pubblici vicini al pareggio o positivi, cui gli Stati membri si sono impegnati consentendo a misure di rafforzata sorveglianza in ordine alla attuazione di procedure mirate sui disavanzi eccessivi.

Da dire tuttavia che l'azione di riequilibrio dei conti pubblici ha inteso proporsi in una stretta complementarietà con il rilancio degli investimenti in un quadro di politica economica rivolta alla crescita dello sviluppo e dell'occupazione. Di qui, il rifiuto della politica dei "due tempi", laddove invece stabilità e sviluppo, in una "concatenazione

virtuosa", vengono ad esprimere due aspetti di uno stesso fenomeno: "la sostenibilità della crescita" [v. Prefazione al DPEF 1999-2001].

Il Documento di programmazione economico-finanziaria [DPEF] 1999-2001 non manca di rilevare come i vincoli valevoli ad assicurare stabilità al risanamento economico-finanziario "richiedano comportamenti coerenti da parte di tutti i soggetti pubblici: Stato, Regioni, enti locali e enti pubblici". Il che vuol dire - prosegue il DPEF - "la condivisione degli obiettivi, la presa di coscienza delle implicazioni di tali vincoli per le proprie politiche di bilancio e l'impegno di tutti a costruire un sistema di garanzie reciproche per il rispetto degli impegni che il Governo centrale si assume nell'interesse di tutto il Paese".

Il patto di stabilità interno previsto all'art. 28 del collegato alla finanziaria 1999 [448/98] ha inteso tradurre in concreto gli impegni assunti con il PSC, legando le politiche di bilancio degli enti territoriali, e delle Regioni in particolare, agli obiettivi di finanza pubblica predeterminati con il DPEF, sulla base di una progressiva riduzione del "finanziamento in disavanzo delle proprie spese" e del rapporto tra lo stock di debito e il PIL.

Alcuni profili meritano preliminare considerazione, dal momento che il DPEF, nel richiamare ad una riflessione su strumenti e procedure valevoli ad attuare gli impegni assunti con l'ingresso in UEM, non ha mancato tuttavia di riconoscere l'esigenza a che governi regionali e locali debbano "*concorrere a definire*" le scelte con cui i vincoli esterni sui saldi di finanza pubblica vengono a tradursi nei loro confronti in interventi sulle politiche di bilancio. Questa esigenza di "*concorso*", da parte di enti dotati di autonomia garantita, ha avuto ulteriore riconoscimento nelle due risoluzioni di Senato e Camera sul DPEF [12 maggio 1998] entrambe le quali hanno impegnato il Governo a che la definizione delle procedure e degli strumenti per l'attuazione degli obblighi assunti con il PSC fosse effettuata "*previa intesa*" della Conferenza Stato-Regioni-enti locali.

Tale intesa è mancata, mentre è slittata la riforma sul federalismo fiscale spostata nel collegato ordinamentale [ora in fase di definitiva approvazione].

Con riguardo alle Regioni, la norma non è priva di contraddizioni. Ed invero, sulla base di collaudati e del resto generali principi di contabilità pubblica [legge 335 del 1976 e 281 del '70], le Regioni possono finanziare in disavanzo solo spese di investimento; l'obiettivo di riduzione di spesa corrente in debito potrebbe allora riferirsi solo alle deroghe introdotte per ripiani di disavanzi pregressi in Sanità o nei trasporti, sui quali del resto troppe volte la Corte ha espresso allarme e preoccupazione [v. da ultimo *retro*, par. 2 e 6.5] ma tuttavia autorizzate per legge e con il favore del Governo. Diviene perciò difficile ipotizzare per le Regioni una riduzione nel rapporto fra stock di debito e PIL, dal momento che il ricorso al credito, qualora sia a copertura del pregresso, diviene per un verso soluzione necessitata, per altro verso non può che trovare a sostegno autorizzazioni legislative. Quanto agli altri debiti, si è già detto che possono riguardare solo investimenti, perciò sono fuori dalle prescrizioni dell'art. 28. Né, a dar compiuto senso alla norma, è la prevista esclusione dalle entrate finali dei trasferimenti dello Stato, dato che, nel quadro del complessivo disegno di coinvolgimento nel patto, il sistema presupponeva e tuttora esige la contemporanea soppressione dei trasferimenti e la sostituzione con entrate proprie destinate ad aggiungersi all'IRAP, che inizialmente l'art. 28 sembrava computare fra le entrate finali unitamente alla quota di accisa benzina.

Il percorso per risalire al senso e alla stessa ratio legislativa si risolve nel tentativo di rintracciarne i veri obiettivi. Che certo non sono quelli di richiamare le Regioni ad una più rigorosa attuazione dell'esistente, ma piuttosto di instaurare un nuovo sistema di vincoli che, però non tanto ai saldi guarda, né tanto meno ai limiti di sostenibilità del debito, ma intende essenzialmente sospingere verso un maggiore controllo sull'evoluzione della spesa regionale con limiti imposti alla sua crescita e alla sua qualità.

La necessità di ritagliare ulteriore spazio per le risorse da destinare allo sviluppo e all'occupazione, cioè agli investimenti - a fronte di un livello già troppo sostenuto di pressione fiscale - spiega l'esigenza di generale compressione delle spese correnti per recuperare un differenziale da destinare alla crescita economica.

Altra questione è legata all'essere i vincoli costruiti su parametri che scontano stime previsive sulle quali fanno premio distorsioni create da trasferimenti dello Stato per interventi riferiti a "interessi nazionali" e perciò destinati a permanere anche nel nuovo regime.

Interrogativi si pongono poi a riguardo della gestione di risorse comunitarie. Ed invero, a fronte di esigenze di tiraggio sui fondi UE che impongono di velocizzare i pagamenti al fine di migliorare le *performance* regionali e nazionali nell'acquisizione delle risorse assegnate, il vincolo alla spesa agisce e spinge in senso contrario con il rischio di penalizzare le Regioni più attive e perciò esposte a travalicamenti di cassa. Il che tanto più preoccupa dal momento che i programmi comunitari includono in larga misura spesa corrente e, per questa parte, non restano coperti dall'esclusione operata dall'art. 28 con riguardo alla spesa in conto capitale.

Infine, adeguata considerazione meriterebbe la struttura delle spese regionali, a causa della perdurante incertezza sulla esatta delimitazione fra quelle di natura corrente e quelle destinate agli investimenti, specie allorché si tratti di interventi regionali per lo sviluppo.

In realtà la formulazione definitiva della norma, nel suo prescindere dal concetto inizialmente proposto di indebitamento netto, ha reso difficile una applicazione che restasse consequenziale a quel patto di stabilità e crescita a sostegno del quale occorreva coinvolgere i bilanci degli enti regionali e locali. Una volta rinunciato alla referenza con il parametro di contabilità nazionale, quale criterio obiettivo precostituito in via generale e astratta per tutto il comparto del settore pubblico e rinveniente dagli impegni di livello internazionale, la ricerca di modi e regole per la ripartizione della riduzione del debito fra comparti e fra enti non ha mancato di creare difficoltà specie per la mancanza nella norma in questione di una chiara indicazione a riguardo.

Sin qui la disciplina legislativa, con le perplessità che essa suscita; né l'illustrazione datane dal Tesoro con la circolare n. 12 del 12 marzo scorso ha consentito di superare totalmente le difficoltà applicative.

Va ricordato intanto che la relazione tecnica di accompagnamento al collegato alla finanziaria '99 ha quantificato in 2.200 miliardi la riduzione dell'indebitamento netto che

Il governo della finanza pubblica è stato in realtà chiamato ad avviare un processo di ricomposizione dei bilanci con l'obiettivo di contenere la pressione fiscale e sostenere al contempo una strategia per lo sviluppo.

La filosofia di fondo del PSC è perciò quella di rivalutare il vincolo sull'evoluzione dei livelli di spesa e di entrata, non più surrogabili con il rispetto dei saldi.

La Corte, nell'audizione resa dinanzi alle Commissioni bilancio riunite di Camera e Senato, sul DPEF 1999-2001, ha sostanzialmente condiviso l'indirizzo generale e la filosofia di fondo del PSC, per quanto esso vale a sorreggere linee di risanamento e di tutela degli obiettivi di rientro dal deficit compatibili con lo sviluppo dell'occupazione.

Il che tuttavia non esclude problemi di carattere pratico-operativo connessi alla integrazione di un vincolo costruito in termini generali, nel passaggio ad un ambito di realtà gestionali non assimilabili quanto a specificità di natura finanziaria nonché ad attribuzioni e risposte di carattere istituzionale.

Per altro verso, il nodo problematico di un vincolo alle decisioni di spesa delle Regioni slegato dalle effettive disponibilità e sostenibilità della propria finanza, difficilmente può trovare soluzione senza il ricorso agli strumenti di raccordo istituzionale per tramite di leale collaborazione fra livelli di governo.

L'obiettivo imposto alla Regioni di riduzione del disavanzo annuo dello 0,1 di punto percentuale di PIL, considerato l'esiguo margine di manovra sull'entrata, si traduce in un necessario contenimento della spesa la cui realistica praticabilità si misura poi in termini di ragionevolezza.

La trasposizione sui bilanci regionali degli impegni assunti a livello internazionale non è priva di difficoltà sul piano fattuale e operativo. Fra queste, se ne segnalano soprattutto tre.

In primo luogo, appare problematico la situazione finanziaria conseguente a manovre annuali che da oltre un quinquennio hanno chiamato il comparto regionale a concorrere al processo di risanamento intrapreso a livello centrale [v. *retro*, par. 2.]; ulteriori, consistenti misure restrittive possono risultare poco praticabili - specie per alcune Regioni - in termini di fattibilità operativa.

i due compatti, Regioni e Enti locali, debbono conseguire tramite le misure delineate dal comma 2 dell'art 28; ciò a fronte di un PIL stimato in 2.131.574 miliardi per il '99 [-0,1% del PIL]. Data l'esigenza di applicare la riduzione del disavanzo distintamente a Regioni a statuto ordinario, a statuto speciale nonché Province autonome, Province e Comuni e considerata la mancanza di regole fissate nella sede legislativa, il criterio di ripartizione è stato individuato in via di interpretazione rendendo peraltro omologhi due concetti fra loro disuguali: disavanzo e spesa corrente. Cosicché, a fronte della costruzione di una mera corrispondenza quantitativa fra riduzione di indebitamento [2.200 mld] e altrettanto importo di spesa corrente '98 [1%/totale pagamenti di cassa], la ripartizione ha avuto a sua referenza un parametro in realtà non compreso nel dettato legislativo.

Alle Regioni a statuto ordinario è stato attribuito un obiettivo di riduzione del disavanzo che, in quanto misurato sulla spesa, è risultato pari a 1.000 miliardi di risparmio da realizzare nel '99 rispetto ai risultati '98. All'atto della definizione con riguardo ad ogni singola Regione, il disavanzo assume così nuovamente a suo parametro di riferimento la spesa corrente tant'è che gli interventi correttivi, per star dentro alla richiesta flessione di saldo tendenziale, è resa pari ad una riduzione dell'1% della spesa corrente '98 al netto di interessi e comprensiva della spesa sanitaria.

Dall'originario progetto di coinvolgimento delle Regioni, per averne intesa e concorso alla tenuta degli impegni assunti dall'Italia con il PSC, ha finito per emergere la diversa logica della imposizione di un obiettivo sostanzialmente tarato sul vincolo alla spesa.

Quanto a questa, il calcolo dei saldi suddivisi orizzontalmente con riguardo ad attività ordinarie, gestioni asl, ambito ospedaliero, seppure finalizzato ad individuare l'evoluzione dei trends con riguardo ai tre settori, non consente comunque di superare le obiezioni che sopra si sono espresse. Ed invero se le entrate, al fine della costruzione dei tre saldi, si vuole che siano al netto oltreché dei trasferimenti statali, anche di contributi sanitari, di IRAP, perequazioni, probabilmente anche future compartecipazioni a IVA e IRPEF nonché a quant'altro serva a garantire lo svolgimento delle funzioni normali e ad assolvere i compiti propriamente attribuiti per costituzione, il concetto stesso di saldo

perde il significato di sana gestione e di limite congruente con l'entrata in funzione di svolgimento dei compiti propri, per riassumere il più reale significato di "taglio" alla spesa, indipendente dallo stesso concetto di adeguatezza con riguardo alle risorse sufficienti a sostenerla.

In via di approssimazione, sulla base dei dati dei rendiconti regionali '97, va evidenziato quanto segue. La riduzione dell'1% della spesa corrente regionale assume realistico significato se si tiene conto che: la spesa corrente '97 delle Regioni a statuto ordinario ascende a 104.960 miliardi; contribuisce a comporla per 86.258 miliardi il mantenimento dei livelli sanitari [82,2%]. La differenza, pari a 18.702 miliardi è assorbita da oneri finanziari [2.142 mld], spese di amministrazione generale [5.040 miliardi, di cui 2.961 miliardi per il personale], mentre restano poi da coprire residui perenti per 14.819 miliardi, obblighi di reiscrizioni di spese operative correnti, fra le quali figurano quelle per la formazione e per i trasporti [circa 4.000 miliardi]. Pur considerando al 75% la copertura dei perenti [v. *retro* parag. 7.4.], oneri obbligatori e spese difficilmente comprimibili prosciugano la spesa corrente di cassa per oltre 18 mila miliardi. Il che sta a significare che l'obiettivo di riduzione resta sostanzialmente a carico della spesa per la garanzia dei livelli sanitari, ove poco è il margine di autonomia riservato alle Regioni, mentre costi più elevati sono spesso coniugabili con la qualità delle prestazioni e/o con maggior peso dovuto all'età della popolazione, o con problemi strutturali e di rete ospedaliera di non immediata né facile soluzione. La questione dell'equità - come risposta di congruo finanziamento per effettivo bisogno - viene risolta senza attenta valutazione per la differenziata morfologia delle realtà territoriali con il rischio di penalizzare le strutture più efficienti.

Le suesposte considerazioni, basate sul dato dei pagamenti e perciò con riguardo al fenomeno della formazione del fabbisogno, trovano ulteriore conferma dal lato della copertura e del conseguente impatto sull'equilibrio del settore statale. Ed invero, per restare solo alle tre Regioni che nel triennio 96-98 presentano maggiore tasso di crescita quanto ad impatto sul fabbisogno [+ 10% - Piemonte, Toscana, Lazio], è facilmente riscontrabile come il finanziamento della spesa sanitaria abbia decisiva rilevanza in termini di maggiore impatto sul fabbisogno del settore statale [v. TAB 5/REG].

Nell'ambito di tale finanziamento ampio peso è poi attribuibile, negli anni 1997 e 1998, ai sospesi di tesoreria correlati ad anticipazioni del Tesoro rimborsate per importi inferiori e valevoli a dar sostegno sostitutivo a mancati introiti da bilancio a da minori entrate per contributi sanitari o da IRAP.

Per concludere sul punto, vale richiamare i dati della tabella 6/REG esposta in Parte I [v. parag. 2.1.]. Emerge per tutte le Regioni a statuto ordinario un maggiore impatto sul fabbisogno, con una crescita percentuale del 7,0% nel 1997 e del 6,4% nel 1998. Tale crescita percentuale tanto più preoccupa perché correlata a picchi molto elevati per alcune Regioni non compensabili con i risultati quasi nulli rilevati per altre realtà regionali. La riduzione di spesa corrente ex art. 28 legge 448/'99 - da attuare come indicato dalla circolare n. 12 del marzo scorso - dovrebbe tradursi nell'obiettivo di risparmio pari a circa 123 miliardi per il Lazio e a circa 88 miliardi per Piemonte e Toscana da reperire quasi totalmente da risorse a sostegno della spesa sanitaria. Ciò, a fronte di tassi di crescita nel triennio caratterizzati per le tre Regioni da una evoluzione al rialzo sospinta proprio dalle gestioni sanitarie.

Si tratta di tre esempi significativi; ma per tutte le realtà regionali va pure riscontrato un andamento in crescita delle spese finali, particolarmente vistoso nel confronto '97/'96 e influenzato totalmente dalla sanità [v. TAB. 29/REG e 29-bis/REG]. A riguardo di che, speciale considerazione merita poi la rimanente composizione della spesa regionale, ove predominano percentualmente gli interventi di carattere vincolato e ove buona parte delle scelte allocative sono riferibili a programmi finanziati da fondi di provenienza comunitaria; rispetto ai quali, cioè, l'interesse regionale ma pure nazionale è di elevata realizzazione in termini di impegni e pagamenti ai fini di massimo tiraggio.

PARTE III

LE POLITICHE DI INTERVENTO NEI BILANCI DELLE REGIONI E NEI RISULTATI DI GESTIONE

- 1. La trasformazione del sistema amministrativo nel quadro delle nuove competenze attribuite alle Regioni in attuazione della legge 59 del 1997**
- 2. Le politiche di intervento esaminate sulla base dei risultati di consuntivo e tramite l'applicazione di indicatori di *performance***
- 3. Agricoltura**
 - 3.1. La riforma del settore: il d.lgs. n. 143 del 1997 e la legislazione regionale di recepimento*
 - 3.2. La disciplina nazionale di finanziamento delle attività e degli interventi regionali in agricoltura*
 - 3.3. Profili gestionali della politica agricola regionale*
- 4. Industria**
 - 4.1. Linee guida della riforma del settore: il d.lgs. n. 112/1998 e il conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli Enti locali relativi alla materia "industria"*
 - 4.2. Il d.lgs. n. 123/1998: disposizioni per la razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese*
 - 4.3. La legge n. 266/1997, art. 1: rilevazione delle leggi e dei provvedimenti di sostegno alle attività economiche e produttive*
 - 4.4. In particolare: la legge n. 488/1992*
 - 4.5. Il d.d.l. n. 5627 A.C. recante: "Norme in materia di attività produttive". In particolare i distretti industriali*
 - 4.6. Le politiche di sviluppo territoriale*
 - 4.6.1. Le politiche di promozione dei sistemi di imprenditoria locale*
 - 4.6.2. Le politiche di investimento pubblico diretto*
 - 4.7. La politica di intervento industriale esaminata sulla base dei rendiconti regionali: profili gestionali*

5. Trasporti

- 5.1. Introduzione: il settore dei trasporti prima della riforma: punti di criticità*
- 5.2. Il quadro normativo dopo la riforma: decreto legislativo n. 422 del 1997; ruolo delle Regioni e prospettive per un'efficiente gestione dei trasporti pubblici locali*
- 5.3. Aspetti finanziari ed interventi nel settore del trasporto locale: disavanzi regionali; leggi nn. 204/1995 e 194/1998*
- 5.4. Risultati di consuntivo: esame dei consuntivi 1997 comparati con i dati riferiti agli esercizi 1993-1996*

6. Formazione e aggiornamento professionale

- 6.1 La formazione come strumento di sostegno alle politiche attive dell'occupazione e dello sviluppo*
- 6.2. Profili gestionali delle attività di formazione*

7. Sanità

- 7.1. Dalla riforma introdotta con il d. lgs. 502 del 1992 ai più recenti provvedimenti di riordino e riorganizzazione del Servizio sanitario nazionale*
- 7.2. Le gestioni liquidatorie e i definitivi accertamenti sui disavanzi pregressi a fine 1996, 1997 e 1998*
- 7.3. I disavanzi 1995-1997 nella gestione dell'assistenza sanitaria. Il "nuovo corso" e le ulteriori esigenze di ripiano*
- 7.4. La spesa sanitaria di parte corrente: anni 1993-1997. Segue: A) analisi per categorie economiche*
 - 7.4.1. Segue: B) analisi per funzioni. L'assistenza ospedaliera: gli indicatori di efficienza, la struttura demografica, la mobilità*
- 7.5. L'avvio della seconda fase del programma di investimenti ex art. 20 legge 67/1988*
 - 7.5.1. Il quadro normativo e procedurale di riferimento*
 - 7.5.2 Il primo triennio*
 - 7.5.3. L'avvio della seconda fase del programma straordinario*
 - 7:5.4. Conclusioni*

1. La trasformazione del sistema amministrativo nel quadro delle nuove competenze attribuite alle Regioni in attuazione della legge 59 del 1997

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.

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, da un lato e regionali, dall'altro, amplia le attese riconducibili 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, mentre trovano conferma in quanto precedentemente osservato con riguardo agli impegni assunti a livello internazionale in termini di crescita sostenibile, assumono ulteriore spessore nel quadro del processo di trasformazione del sistema amministrativo italiano che, con l'attuazione delle deleghe recate dalla legge 59 del 1997 e nella coniugazione con quanto disposto con la 127 e la 94 dello stesso anno e relativi decreti delegati, sospinge alla volta di un disegno ove le aperture in chiave federalista si coniugano con una più ampia partecipazione delle Regioni al nuovo quadro di definizione delle strategie rivolte allo sviluppo e all'occupazione. Il Patto sociale del dicembre scorso si allinea al patto di stabilità e crescita e coinvolge il livello regionale nel duplice compito di concorrerne alla tenuta dei conti pubblici e di alimentare risorse per lo sviluppo.

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*.

Una volta rovesciato il principio sul quale si è retto sin qui il sistema amministrativo e superato il parallelismo fra potere legislativo e potere amministrativo, è stato possibile attribuire tutte le funzioni amministrative alle Regioni e agli Enti locali, salvo quelle riservate allo Stato nelle materie enumerate.

I decreti di attuazione, a partire dal 1997, hanno decentrato 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.

Primo ad essere interessato dal trasferimento di funzione, è stato il settore dell'agricoltura cui ha fatto seguito la riorganizzazione dell'amministrazione centrale nel Ministero delle politiche agricole [d.lgs. 4.6.1997 n. 143]. Segue il trasporto pubblico locale [d.lgs 19.11.1997 n. 422], poi il mercato del lavoro, con i compiti relativi al collocamento e quelli in materia di politica attiva [d.lgs. 23.12.1997 n. 469].

Nel marzo 1998, il d.lgs 112 - sulla base di più precisa definizione dei principi che presiedono la ripartizione di poteri e funzioni fra Stato e Regioni, nonché dei criteri organizzativi e di raccordo con gli Enti locali - ha attuato un assai ampio conferimento e/o delega di funzioni amministrative in base ad una redistribuzione riconducibile a tre principali settori organici: i) sviluppo economico e attività produttive [artigianato, industria, energia, miniere e risorse geotermiche, fiere-mercati-commerce, turismo]; ii) territorio, ambiente e infrastrutture [urbanistica, ambiente, opere pubbliche, viabilità, trasporti, protezione civile]; iii) servizi alla persona e alla comunità [tutela della salute, servizi sociali, istruzione scolastica, formazione professionale, beni e attività culturali, spettacolo, sport].

Quanto alla 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. Le disposizioni recate dalla legge 662/'96 [art. 2,

commi 203-214], coniugandosi all'attuazione dei principi recati nella 59 /'97 [artt. 1, comma 2; 3, comma 1, lett. c); 4, commi 3 e 4, lett. c)], sollecitano l'attivazione di strumenti di programmazione negoziata - ove posizione di primo piano è riservata alle Regioni - al fine di regolare quegli interventi che, coinvolgendo una molteplicità di soggetti pubblici e privati, comportano attività decisionale complessa e una gestione unitaria di risorse finanziarie di provenienza nazionale e comunitaria. La nuova programmazione dei fondi strutturali 2000-2006 definita dal CIPE nel dicembre 1998, quasi contestualmente alla sottoscrizione del protocollo regionale sul patto sociale, fissa nuove procedure ove centrale è la posizione delle Regioni quale livello privilegiato per determinare il coordinamento delle azioni territoriali e il coinvolgimento degli Enti locali e delle autonomie funzionari. Tavoli di programmazione nazionale, doppiati da un sistema di tavoli regionali, per riattivare un percorso di sinergie operative capace di utilizzare al meglio le risorse a disposizione del nostro paese.

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 nella distribuzione delle competenze, 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.

Diviene cruciale la questione relativa alla quantificazione e determinazione delle risorse, necessarie a garantire l'effettivo esercizio di attività trasferite. Ed invero, se la regola generale è quella della corrispondenza fra "il prima" e "il dopo", la quantificazione è peraltro sottoposta a una serie di condizioni e contrappesi che lasciano non pochi interrogativi con riguardo al margine di coerenza che resta riservato alla fase applicativa [art. 7, comma 3, d.lgs 112/'98].

Questa la trama di riferimento, entro la quale va sviluppandosi 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, di adeguatezza, in coerenza con le caratteristiche demografiche, territoriali e strutturali, assicurando l'essenziale collegamento fra funzioni, risorse e mezzi. Un quadro complesso che, nel far leva su una maggiore responsabilizzazione del livello regionale, strettamente si coniuga