

## **DELIBERAZIONE**

*Deliberazione n. 13/2000 - RF.*

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

a Sezioni riunite in sede referente, nella Camera di consiglio del  
1° giugno 2000 composta dai magistrati:

|                       |                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                 |
|-----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| PRESIDENTE            | Francesco                                                                                                                                                                                          | SERNIA                                                                                                                                                                                                                          |
| PRESIDENTI DI SEZIONE | Giovanni<br>Fulvio                                                                                                                                                                                 | LA TORRE<br>BALSAMO                                                                                                                                                                                                             |
| CONSIGLIERI           | Bartolomeo<br>Mario<br>Rita<br>Vittorio<br>Domenico<br>Giorgio<br>Michele<br>Gianfranco<br>Enrica<br>Maria<br>Roberto<br>Gaetano<br>Carlo<br>Simonetta<br>Giorgio<br>Guido<br>Francesco<br>Adriana | MANNA<br>SANCETTA<br>ARRIGONI (relatore)<br>LOMAZZI<br>SALBITANI<br>PUTTI<br>GRASSO<br>BUSSETTI<br>DEL VICARIO<br>CARBONE PROSPERETTI<br>TABBITA<br>D'AURIA<br>CHIAPPINELLI<br>ROSA<br>LONGU<br>MACCAGNO<br>PETRONIO<br>LA CAVA |
| REFERENDARI           | Vincenzo<br>Susanna                                                                                                                                                                                | PALOMBA<br>LOI                                                                                                                                                                                                                  |

integrata con la presenza del consigliere Marco PIERONI;  
visto l'articolo 100, secondo comma, della Costituzione;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214 e successive modificazioni;

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

vista la deliberazione del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti n. 22 del 3 gennaio 2000, con la quale è stata determinata la composizione delle Sezioni riunite in sede referente nella seconda articolazione (Collegio D2);

uditi il consigliere relatore Rita ARRIGONI nonché, sulle rispettive parti, i correlatori consiglieri: Carlo CHIAPPINELLI sull'attuazione della legge 59/97 e sull'edilizia sanitaria, e Marco PIERONI, per ambiente e difesa del suolo;

udito altresì il relatore per la parte curata dal consigliere Simonetta ROSA per i trasporti;

intervenuto per la Procura generale il Vice Procuratore generale dottor Alfredo Lener:

#### DELIBERA

è approvata la relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni a statuto ordinario per l'anno 1998:

#### ORDINA

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

così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del 1° giugno 2000.

RELATORE  
*Rita Arrigoni*

PRESIDENTE  
*F. Sernia*

Depositata in Segreteria il 12 giugno 2000.

IL DIRIGENTE  
*E. Adornato*

## **SOMMARIO E SINTESI DELLA RELAZIONE**

## SOMMARIO E SINTESI DELLA RELAZIONE

### PREMESSA

La presente relazione analizza i principali aspetti relativi alla gestione finanziaria e all'attuazione delle politiche pubbliche riconducibili alle scelte di bilancio approvate dalle Assemblee elettive delle Regioni a statuto ordinario.

La relazione, partendo dall'analisi dei rendiconti consuntivi regionali relativi all'anno 1998, prende in considerazione le serie storiche riferite ad anni precedenti ed anticipa dati e valutazioni - ancorchè stimati - relativi all'anno 1999.

L'articolazione del documento è in tre parti, corrispondenti ad altrettante prospettive di osservazione della finanza e delle attività in ambito regionale:

a) raccordo del comparto regionale con le grandezze di finanza pubblica con specifico riferimento all'impatto dei risultati di gestione sul fabbisogno del settore statale e sull'indebitamento netto delle p.a.;

b) aspetti e problematiche affrontate dalle Regioni nella costruzione e nel mantenimento degli equilibri dei loro bilanci, con particolare riguardo alla recente riforma della contabilità regionale e alla nuova disciplina fiscale;

c) le politiche regionali di intervento, per lo sviluppo e per l'organizzazione dei servizi, nel quadro degli strumenti della cosiddetta "nuova programmazione" e nel raccordo con le opportunità offerte dai finanziamenti dei fondi strutturali.

Particolare riflessione, nell'ambito della terza parte della relazione è rivolta alla sanità, mentre specifiche considerazioni sono sui temi dell'ambiente, difesa del suolo e trasporti.

### PARTE I<sup>a</sup> - IL COMPARTO REGIONALE E GLI EQUILIBRI DI FINANZA PUBBLICA

Il quadro di finanza pubblica tracciato con il DPEF 2000-2003 e confermato nella nota di aggiornamento di settembre '99 riflette l'impegno del Governo a proseguire nel percorso di risanamento strutturale della finanza pubblica e al contempo promuovere le azioni a sostegno dello sviluppo economico e dell'occupazione.

Con la partecipazione dell'Italia alla terza fase dell'Unione economica e monetaria la politica di bilancio assorbe le regole fissate con il patto di stabilità e crescita.

Nelle recenti manovre di finanza pubblica, ruolo di primo piano nella costruzione degli interventi correttivi hanno assunto le misure dirette a ridurre la velocità di crescita della spesa corrente, il cui ritmo, seppure più contenuto rispetto al passato, resta elevato a fronte della dinamica del gettito tributario e degli obiettivi di riduzione del deficit.

Sul versante della finanza decentrata, nel quadro dell'avviata riorganizzazione dei rapporti finanziari fra amministrazione centrale e periferica in attuazione del federalismo fiscale, è la previsione di un più forte coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica tramite l'adozione di un "Patto di stabilità interno" con onere per gli enti in questione di ridurre il proprio flusso annuo di disavanzo dello 0,1% di PIL nel 1999 e di mantenerlo costante nel 2000 e nei due anni successivi.

La riproposizione del Patto con la finanziaria 2000 e la sollecitazione del DPEF al suo rafforzamento sottende la piena adesione ad una linea ormai prevalente in Italia come a livello europeo, la quale poggia sulla convinzione che ai fini di una effettiva crescita economica è necessaria una riqualificazione della spesa pubblica con programmi di riduzione della spesa corrente.

Nondimeno un fattivo, efficace concorso a tale obiettivo, da parte del versante regionale, non può prescindere dalla realizzazione di due essenziali condizioni: i) un reale federalismo fiscale; ii) una effettiva autonomia nelle decisioni di spesa.

Ulteriore concorso delle Regioni e degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di risanamento è nella garanzia loro richiesta a che il fabbisogno di entrambi i comparti evolva nel 1999 e 2000 [al netto della spesa sanitaria e di quella per nuove funzioni acquisite a seguito di trasferimento o delega] sulla base di un incremento non superiore al tasso programmato di inflazione.

Una prima rilevazione - tramite dati del Tesoro - sull'andamento del fabbisogno regionale dell'anno 1999 [RSS + RSO], con riguardo alla sua copertura, mostra un tasso di crescita in flessione, con una percentuale di scostamento sul '98 pari al 2,2% rispetto al 7,2% e al 5,4% dei due anni precedenti.

A influire su tale risultato è soprattutto il comparto delle Regioni a statuto ordinario che con un incremento di fabbisogno nell'anno '99 di circa l'1% mantiene la

crescita ad un livello inferiore al tasso programmato di inflazione e si distanzia di notevole misura dai *trend* degli anni precedenti [+ 6,5% nel '98; ÷ 7,0% nel '97].

L'esito delle RSO mette a confronto situazioni differenziate: le più virtuose, con riguardo all'area del Nord, sono quelle dell'Emilia Romagna [- 3,7%] e della Liguria [- 1,9%]; al Centro è il Lazio la prima nella graduatoria di riduzione di fabbisogno [- 12,4%] seguita dalla Toscana [- 4,8%] e dalle Marche [- 2,7%]; fra le Regioni del Sud solo la Calabria [- 6,1%].

Piemonte, Molise, Campania e Puglia espongono un fabbisogno in crescita [+ 3,9%; + 3,4%; + 5,3%; + 0,3%] sull'anno '98 ma con tasso inferiore rispetto a quello realizzato in precedenza.

Più numerose le Regioni con tasso di crescita del fabbisogno '99 percentualmente superiore rispetto all'indice del '98: Lombardia, Veneto, Umbria, Abruzzo, Basilicata.

Nell'analisi per settori, sono gli interventi finanziati con fondi strutturali CEE [+ 25,6%], come pure le esigenze delle gestioni sanitarie liquidatorie [+ 16,9%], ad influire in misura rilevante sull'incremento del fabbisogno '99, viceversa calmierato dal minore impatto della gestione ordinaria sia sanitaria che propriamente regionale [+ 0,6%]. Tali valori si attestano per le RSO rispettivamente a + 36,9% [programmi comunitari], + 26,9% [gestione liquidatoria], - 1,5% [attività ordinaria].

La gestione ordinaria depurata dalla parte relativa alla sanità, mostra per le RSO una diminuzione di flussi a copertura del fabbisogno percentualmente pari al 38,3% con una diminuzione notevole rispetto al 1998, il cui valore pari a 11.785 miliardi passa nel 1999 a 7.271 miliardi.

La gestione complessiva della sanità [ordinaria + liquidatoria] rappresenta per le RSO una componente del fabbisogno pari nei quattro anni [1996-1999] al 95,12%, 94,2%, 92,1%, 89,8%. La percentuale di composizione riferibile alla gestione dei programmi comunitari assorbe nel quadriennio il 2,4%, 3%, 4,3%, 5,7%.

L'esigenza di copertura del fabbisogno delle RSO ha comportato un ammontare complessivo di mutui la cui consistenza passa dai 29.713 miliardi dell'anno 1993 a 61.983 miliardi di fine 1998, di cui circa 15.000 con oneri a carico dei bilanci regionali. Resta costante nel periodo considerato la percentuale dei mutui per la sanità che, rispetto al totale, è pari in media a circa l'85%.

**PARTE II<sup>a</sup> - LA POLITICA DI BILANCIO**

Il processo di riorganizzazione dei rapporti finanziari fra amministrazione centrale e periferica, in direzione di nuove regole di federalismo fiscale, è stato influenzato specie nell'ultimo triennio [1998-2000] da una politica nazionale di particolare rigore imposta dagli impegni internazionali nel quadro di obiettivi di risanamento cui sono state chiamate a cooperare Regioni e autonomie locali. Patto di stabilità interno, regole esogene nella determinazione dei livelli di spesa in sanità, riforma fiscale sono altrettanti elementi che nel reciproco coniugarsi non mancano peraltro di esprimere aspetti di contraddizione in direzione di reale praticabilità degli obiettivi di contenimento.

La questione, divenuta cruciale, del controllo dei flussi di cassa si è tradotta, con la manovra per l'anno 1998, nel più pregnante coinvolgimento di tutto il sistema delle autonomie regionali e locali chiamate [art. 48, legge 27.12.1997 n. 449] a concorrere alla realizzazione dei *target* di finanza pubblica.

Una linea di rigore confermata con la manovra per l'anno '99 e proseguita nel 2000 con più marcata insistenza sul contenimento della spesa corrente secondo le indicazioni recate nel DPEF 2000-2003 e recepite in finanziaria 2000 [legge 448/99]. La riduzione del disavanzo di parte corrente si radicalizza quale obiettivo ormai ineludibile per tener fede agli impegni assunti dall'Italia con il Patto di stabilità e crescita.

Sul versante dell'assistenza sanitaria, l'obiettivo di risparmio per le Regioni si è tradotto, per l'anno 1998, nel vincolo di minore spesa per beni e servizi [- 2,25% rispetto al 1996] imposto 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.

Con riferimento agli anni 1999-2001, merita segnalazione il complesso percorso procedimentale previsto per la quantificazione dei disavanzi in sanità anteriori al 1997 e per l'individuazione degli interventi necessari a garantire l'equilibrio economico-finanziario, cui resta condizionata la ripartizione dell'1,5% delle risorse '99 rinvenienti dal bilancio Stato [1.614 mld]. Per altro verso, gravano sul 2000 gli interrogativi legati ai cambiamenti organizzativi nel sistema sanitario nazionale introdotti con il d.lgs.