
Titolo II	
Entrate derivanti da contributi e assegnazioni vincolate dello Stato, della Unione europea e di altri soggetti	353.165.868.585
Titolo III	
Entrate derivanti da rendite patrimoniali, da utili di enti o aziende regionali	162.841.846.042
Titolo IV	
Entrate derivanti da alienazione di beni patrimoniali, da trasferimenti di capitale e rimborsi	80.270.831.471
Titolo V	
Entrate derivanti da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie	135.905.591.296
Totale delle entrate	5.467.347.572.353
Spese: Titolo I	
Spese correnti	4.820.538.973.816
Titolo II	
Spese d'investimento	1.348.069.933.134
Titolo III	
Spese per rimborso di mutui e prestiti	112.764.322.495
Totale delle spese	6.281.373.229.445
Partite di giro (contabilità speciali): Entrata	4.113.835.765.300
Spesa	3.343.007.523.093

CONTO DEL PATRIMONIO

Attività all'1.1.2000	7.925.917.143.872
Passività all'1.1.2000	6.403.591.805.776
Ecceденza attiva all'1.1.2000	1.522.325.338.096
Attività al 31.12.2000	9.490.554.257.372
Passività al 31.12.2000	8.031.540.923.860
Ecceденza attiva al 31.12.2000	1.459.013.333.512
Peggioramento della consistenza patrimoniale al 31.12.2000	- 63.312.004.584

Il pubblico Ministero, con atto in data 13 luglio 2001 e successivamente in udienza, ha esposto le sue considerazioni sull'andamento della gestione e ha chiesto che le Sezioni riunite della Corte vogliano dichiarare regolare il rendiconto nelle sue componenti del conto del bilancio e del conto del patrimonio.

Diritto

Ai fini del confronto dei risultati esposti nel rendiconto generale della Regione con le leggi di bilancio, è stata accertata la concordanza dei dati inerenti le entrate con la documentazione prodotta, nonché di quelli relativi alle spese, ordinate e pagate durante l'esercizio, con le scritture tenute o controllate dalla Corte, ed è stata altresì accertata la corrispondenza dei dati relativi ai residui passivi con quelli risultanti dai decreti adottati dall'Assessore alle finanze, ai sensi dell'articolo 29, comma 5, della legge regionale 16 aprile 1999, n. 7. Deve, pertanto, dichiararsi la conformità alle leggi di bilancio dei risultati suddetti.

Le osservazioni della Corte riguardo al modo col quale l'Amministrazione regionale si è conformata alle discipline di ordine amministrativo e finanziario, nonché le proposte di modificazioni e riforme ritenute opportune, sono contenute nella relazione unita alla presente decisione, ai sensi dell'articolo 41 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214.

Quanto al conto del patrimonio relativo all'esercizio 2000 le verifiche effettuate dalla Corte consentono di dichiararne la regolarità.

P.Q.M.

la Corte dei conti a Sezioni riunite, sulle conformi richieste del pubblico Ministero:

- dichiara regolare, nelle sue componenti del conto del bilancio e del conto del patrimonio, il rendiconto generale della Regione autonoma Friuli - Venezia Giulia per l'esercizio 2000;
- ordina che i conti oggetto del presente giudizio, muniti del visto della Corte, siano restituiti al Presidente della Giunta regionale per la successiva presentazione al Consiglio;
- dispone che copia della presente decisione, con l'unita relazione, sia trasmessa ai Presidenti del Consiglio e della Giunta della Regione Friuli - Venezia Giulia, al Commissario del Governo della Regione stessa, e sia altresì comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del giorno 19 luglio 2001

L'ESTENSORE

(f.to Emanuela PESEL)

IL PRESIDENTE

(f.to Francesco STADERINI)

Depositata in Segreteria il 19 luglio 2001

PER COPIA CONFORME ALL' ORIGINALE
DALLA SEGRETERIA DELLE SEZIONI
RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO
ROMA, 19 LUG. 2001

IL DIRIGENTE

(f.to Giovanni SFORZA)

IL DIRIGENTE



Relazione sul rendiconto generale della regione Friuli-Venezia Giulia per l'esercizio finanziario 2000

INDICE

1. Considerazioni introduttive.....	150
2. Ordinamento finanziario e contabile della Regione Friuli - Venezia Giulia	153
2.1. La riforma contabile.....	153
2.2. Il Piano regionale di sviluppo 2000/2002	156
2.3. Legge finanziaria 2000 e altre leggi di spesa	157
2.4. Bilancio preventivo	158
3. Gestione del bilancio e del patrimonio	160
3.1. Raffronto tra il bilancio preventivo e il conto del bilancio	160
3.2. Esame delle risultanze finanziarie:	162
1. Entrate	162
2. Gestione delle spese	165
3. Accertamento dei residui; calcolo dell'avanzo di amministrazione	168
4. Il ruolo delle partite di giro	169
3.3. Il patrimonio.....	169
4. Le gestioni fuori bilancio	175
5. Programmi e politiche regionali di settore.....	177
5.1. Funzioni obiettivo: esecuzione dei programmi.....	177
5.2. Servizio sanitario regionale.....	190
5.3. Programmi comunitari	195
6. Attività legislativa regionale	229
7. Attività di controllo.....	233

Analisi amministrativo – economico – finanziaria: dott. Consolata De Vecchi

Analisi normativo - ordinamentale: dott. Wania Moschetta

Servizio sanitario regionale: dott. Lorena Dri

Programmi comunitari: dott. Anna Maria Mirti

1. Considerazioni introduttive

L'elemento di maggiore rilievo che nel corso dell'anno 2000 ha interessato l'attività regionale va certamente individuato nelle innovazioni che la L.R. 7/99 ha introdotto in relazione ai documenti contabili dell'Amministrazione Regionale. La predetta legge, applicata per la prima volta al bilancio e rendiconto dell'esercizio 2000, ha introdotto, com'è noto, la riforma del sistema contabile regionale in aderenza a quella già avviata, per i documenti dello Stato, degli Enti Locali e delle Regioni a Statuto ordinario, ma, soprattutto e in primo luogo, ha inteso adeguarsi ai principi contenuti nella L. 421/1992 in virtù dei quali vanno individuate e rese trasparenti le diverse responsabilità relative, da una parte all'attività di indirizzo politico, dall'altra, all'attività di gestione necessaria all'attuazione dello stesso.

Sotto tale profilo, l'aggregazione dei movimenti contabili per funzioni obiettivo, corrispondenti alle aree d'intervento della Regione e per unità previsionali, corrispondenti ai centri di imputazione della spesa, consente, certamente, una lettura del bilancio e del rendiconto di più facile comprensione sotto il profilo della ripartizione delle risorse e della capacità di utilizzo delle stesse da parte delle strutture. In considerazione del particolare assetto organizzativo vigente nella Regione Friuli-Venezia Giulia, però, l'evidenza delle diverse e distinte responsabilità politica e gestionale non risulta altrettanto immediatamente percepibile dalla lettura dei documenti contabili.

Come più puntualmente analizzato nella parte relativa all'attività normativa, infatti, l'intervento di modifica alla L.R. 18/1996, che in applicazione della L. 421/1992 aveva originariamente introdotto nell'ordinamento regionale il principio di separazione tra attività di gestione e di indirizzo politico ha, alla luce di un'interpretazione letterale, ricondotto nella potestà decisionale della Giunta, anche tutta l'area della gestione delle scelte di spesa. La novella contenuta nell'art. 8 commi 91 e 92 della L.R. 2/2000 demanda, infatti, alla Giunta, ai sensi dell'ex art. 46 dello Statuto, in virtù del quale tutta l'attività amministrativa, anteriormente al processo di privatizzazione, spettava alla Giunta, le scelte di gestione delle risorse finanziarie, prevedendo altresì, in via residuale, la facoltà di delegare tale potestà di scelta ai dirigenti per singole unità previsionali e capitoli di spesa. Appare, dunque, evidente che se le scelte di gestione delle risorse dovessero essere interpretate come riferite a tutto quell'ambito di attività, propria del dirigente, consistente nell'organizzare le risorse in modo da garantire il raggiungimento del risultato,

risulterebbe estremamente difficile tracciare, in questa Regione, un confine tra indirizzo politico e gestione.

Sotto tale profilo la locale Sezione del controllo della Corte nello sforzo di una lettura coerente con i principi dell'ordinamento ha ritenuto (del. Sez. controllo F-V.G. 4/2000) che le "scelte di gestione delle risorse finanziarie" assegnate alla Giunta regionale dovessero intendersi limitate alle sole indicazioni di riparto dei fondi. Un ulteriore ambito di scelta in materia di spesa, che può, comunque, ritenersi riconducibile ai poteri di indirizzo, viene inoltre individuato dall'art. 30 della L.R. 7/2000 che demanda ad un regolamento, e quindi ad una proposta della Giunta, la definizione dei criteri e delle modalità per l'erogazione di contributi o altri benefici finanziari. Anche in questo caso, del resto, un'applicazione della norma rispettosa dei principi di grande riforma dovrà portare all'individuazione di criteri sufficientemente generali, dal momento che disposizioni di carattere eccessivamente puntuale sarebbero non solo difficilmente riferibili al contenuto di un atto normativo, ma andrebbero altresì ad invadere l'area dell'attività di gestione riservata ai dirigenti. Un ritorno a competenze generalizzate di amministrazione attiva in capo alla Giunta, oltre che contrastante con i principi di grande riforma, aggiungerebbe tra l'altro un elemento di criticità al processo di decentramento, delle funzioni agli Enti Locali. Sarebbe infatti difficilmente ascrivibile allo stesso legislatore regionale, che ha ritenuto un imprescindibile strumento di attuazione della riforma il comparto unico regionale, necessario a garantire un'effettiva mobilità interna tra Enti, la volontà di connotare in modo talmente diverso gli ordinamenti della Regione e degli Enti Locali da renderli quasi incomunicabili. Non può infatti non suscitare forte perplessità il fatto che mentre ci si avvia ad un'equiparazione dei trattamenti del personale tra, Regione ed Enti Locali in questi ultimi risulti già fortemente radicato il processo di riforma conseguente alla privatizzazione, mentre in Regione appaia ancora non ben definita l'area della responsabilità dei dirigenti. Se a questo si aggiunge che, nonostante la volontà più volte ribadita dal legislatore, un sistema dei controlli interni, che in virtù delle proprie caratteristiche di stabilità e neutralità possa, tra l'altro, costituire utile ausilio alla Corte nella sua attività di referto al Consiglio regionale, non risulta ancora decollato in Regione, non può non esprimersi viva preoccupazione per la situazione dell'Ente che si avvia su un percorso di cruciali riforme senza aver ancora "metabolizzato" la riforma del pubblico impiego. La razionalizzazione organizzativa necessaria a sostenere il processo di modifica dell'apparato regionale da ente direttamente operativo a Ente di coordinamento, programmazione e controllo non potrà, inoltre, prescindere da un concomitante processo di formazione e riqualificazione del personale senza il quale il processo di

decentramento rischierebbe di assumere i contenuti di una mera petizione di principio. In tale contesto, va, peraltro rilevato che in alcuni settori, come ad esempio in quello della gestione dei fondi comunitari la necessità di una profonda razionalizzazione organizzativa appare ancora più urgente non solo in relazione alle problematiche generali dell'Ente ma anche, alla luce delle notevoli difficoltà, proprie del settore, ed emerse anche in sede di istruttoria della presente relazione, in relazione alle quali è risultato estremamente gravoso per le strutture deputate alla gestione dei fondi comunitari in Regione ricostruire i flussi finanziari complessivi in relazione ai singoli obiettivi e programmi. Appare dunque evidente l'improcrastinabile necessità che, in tale settore, tutta l'attività di gestione e di controllo sia riorganizzata secondo strutture e procedure compatibili con la disciplina comunitaria. In tal senso, peraltro, un apporto positivo in termini di velocizzazione può essere certamente attribuito all'istituzione prevista dall'art.9 lett. d della L.R. 7/1999 di un apposito fondo speciale per il finanziamento e l'adeguamento di programmi e progetti ammessi o ammissibili a finanziamento comunitari, strumento utile a neutralizzare le discrasie temporali nelle procedure di cofinanziamento.

Da ultimo, sotto un profilo più strettamente contabile, va data una valutazione sostanzialmente abbastanza positiva della situazione delle entrate, sia sul fronte del non considerevole scostamento tra previsioni e accertamenti sia in relazione al trend delle riscossioni, che tuttavia sconta, in relazione al titolo II (entrate derivanti da contributi e assegnazioni statali) l'onere di lentezze procedurali che si riflettono negativamente sull'entità delle risorse disponibili. Altre considerazioni devono essere, invece, svolte sul versante della spesa.

Nell'ultimo triennio l'andamento della spesa corrente ha presentato un progressivo aumento di incidenza sul totale delle spese a scapito della componente destinata agli investimenti. Va, peraltro, tenuto presente che sul tale andamento influisce senz'altro più che pesantemente la spesa per la sanità, che per il 2000 ha assorbito circa il 53% delle risorse destinate, appunto, alla parte corrente e che finanzia un settore nel quale gli andamenti di alcune considerevoli componenti della spesa, come la farmaceutica o il costo del personale non sono completamente governabili in Regione. Ciò nonostante, non può non ribadirsi la necessità che l'andamento delle spese di parte corrente venga costantemente monitorato sia al fine di consentire l'attuazione di processi di razionalizzazione dai quali ricavare preziose economie sia al fine di concretizzare, pur nell'ambito del pieno rispetto dell'autonomia riconosciuto dal legislatore vigente, l'effettiva partecipazione del Friuli-Venezia Giulia al conseguimento degli obiettivi di stabilità interna posti in relazione alla partecipazione dell'Italia all'Unione Europea.

2. Ordinamento finanziario e contabile della Regione Friuli - Venezia Giulia

2.1. La riforma contabile

La Regione Friuli - Venezia Giulia impronta la propria azione legislativa, regolamentare e amministrativa al metodo della programmazione. A tal fine la legge regionale 24 gennaio 1981, n.7, recante "Norme sulle procedure della programmazione regionale e istituzione di organismi collegati all'attività di programmazione", identifica nel Piano regionale di sviluppo lo strumento a valenza programmatica regionale. Il bilancio annuale, il bilancio pluriennale e la legge finanziaria regionale, che vengono approvati dal Consiglio regionale unitamente al Piano regionale predetto, rappresentano, pertanto, la proiezione finanziaria delle decisioni assunte in sede programmatica.

Il Piano regionale di sviluppo, predisposto dalla Giunta regionale per un triennio, e aggiornato annualmente con riferimento all'evoluzione della situazione economica e allo stato di attuazione del precedente Piano, indica gli obiettivi e le azioni programmatiche, generali e di settore, necessarie al loro perseguimento, determina gli interventi da compiere in attuazione delle scelte programmatiche nonché stabilisce la destinazione delle risorse finanziarie stimate. Ciò premesso in ordine all'atto programmatico regionale, va evidenziato che l'esercizio finanziario 2000 ha rappresentato il primo anno di applicazione delle innovazioni introdotte in materia di bilancio e di contabilità regionale dalla legge regionale 16 aprile 1999, n.7.

Come già evidenziato nella relazione al rendiconto regionale per l'anno 1999, la nuova normativa ha, in primo luogo, adeguato la struttura dei documenti finanziari alle innovazioni introdotte in materia ordinamentale dalla L.R.n.18/1996 ("Riforma dell'impiego regionale in attuazione dei principi fondamentali di riforma economico sociale desumibili dalla legge 23 ottobre 1992, n.421"). Il

principio giuridico di separazione tra sfera politica di indirizzo e controllo e sfera gestionale direttamente operativa, sancito da tali norme, trova, infatti, il proprio riferimento, sul piano contabile, nell'articolazione dello stato di previsione dell'entrata e degli stati di previsione della spesa del bilancio di previsione annuale e pluriennale in unità previsionali di base, stabilite in modo che a ogni unità corrisponda un unico centro di responsabilità amministrativa. Al fine della gestione, nonché della predisposizione del rendiconto generale previsto dall'art.43 della L.R.n.7/1999, le unità previsionali di base, sia dell'entrata che della spesa, secondo l'art.10, vengono disaggregate, nel documento tecnico di accompagnamento e specificazione, allegato al bilancio di previsione, in uno o più capitoli.

Coerente con detta impostazione è la strutturazione del documento di sintesi dell'attività di gestione del bilancio regionale, il rendiconto, secondo un'articolazione conforme alla struttura del bilancio di previsione e alla disaggregazione in capitoli del documento tecnico. Infatti, il citato art.43 dispone che il conto del bilancio esponga le risultanze finanziarie della gestione delle entrate e delle spese in modo tale da consentire la rilevazione dei risultati finanziari per funzioni obiettivo, al fine della valutazione delle politiche regionali di settore, e per unità previsionali di base ai fini della valutazione delle attività amministrative in relazione agli obiettivi stabiliti, agli indicatori di efficacia e di efficienza e alle finalità delle principali leggi di spesa. Funzionale alle predette valutazioni è la nota preliminare, che accompagna il rendiconto e illustra e dimostra i dati consuntivi, ponendo anche in evidenza gli aspetti amministrativi ed economici delle risultanze della gestione. Va osservato, altresì, che la legge di bilancio riacquista la sua natura di documento meramente formale, in quanto espone gli stanziamenti di spesa autorizzati dalla legislazione vigente. Tutte le decisioni inerenti la manovra di bilancio, infatti, sono state riportate alla legge finanziaria dall'art.3. Alla stessa sono state ricondotte tutte le determinazioni relative alla regolazione annuale delle grandezze finanziarie previste dalla legislazione vigente e al finanziamento dei nuovi fabbisogni di spesa, compresa la determinazione della quota annuale delle spese a carattere continuativo o ricorrente, anche per quelle prima demandate alle leggi di bilancio (artt.4 e 51, L.R.n.7/1999). La legge finanziaria:

- dispone le variazioni delle aliquote e le altre misure che incidono sulla determinazione dei tributi propri della Regione;
- determina l'ammontare delle previsioni di entrata;
- autorizza il limite massimo del ricorso al mercato finanziario distintamente per:
contrazione di mutui;
contrazione di prestiti obbligazionari;

- dispone gli opportuni rifinanziamenti o definanziamenti di leggi in misura adeguata per garantire nella fase gestionale lo svolgimento delle attività e l'attuazione degli interventi, avuto anche riguardo alle concrete capacità operative dell'Amministrazione nell'assunzione degli impegni di spesa;
- accantona a fondo globale le risorse necessarie per far fronte alla copertura dei provvedimenti legislativi di cui si preveda il perfezionamento dopo l'approvazione del bilancio;
- determina gli stanziamenti degli altri fondi previsti dall'art.9 della L.R.n.7/1999.

Inoltre, la legge finanziaria, secondo le intenzioni del Legislatore, perde la connotazione in termini di legge omnibus conseguente alla formulazione dell'art.3 della precedente legge regionale di contabilità n.10/1982.

Infatti, da un lato, le autorizzazioni di spesa per nuovi interventi sono ammissibili limitatamente alle fattispecie che trovino nella legislazione vigente un adeguato quadro generale di riferimento normativo, rimanendo escluse le fattispecie che, per oggetto o complessità, necessitino di normativa del tutto nuova nell'ordinamento regionale, dall'altro, le modifiche e integrazioni apportabili alla legislazione vigente con la legge finanziaria sono ammissibili solo se producono riflessi finanziari, nel rispetto degli obiettivi generali e delle finalità originarie delle singole leggi. La manovra di bilancio trova definizione nella legge di assestamento, prevista dall'art.18 della L.R.n.7/1999, con la quale si provvede all'aggiornamento delle previsioni di entrata e di spesa, già disposte ai sensi dell'art.6, commi 3 e 4 della legge precitata, e alla determinazione del saldo finanziario, positivo o negativo, anche con riferimento alle risultanze del rendiconto dell'esercizio precedente per quanto riguarda la consistenza dei residui attivi e passivi e delle somme trasferite ai sensi dell'art.17 della legge regionale medesima, nonché alle variazioni che si ritengono opportune, fermo restando l'equilibrio di bilancio.

Al fine, da ultimo, di completare il quadro di riferimento dell'ordinamento finanziario e contabile della Regione autonoma Friuli – Venezia Giulia, risulta necessario un richiamo alla applicazione, anche alla Regione medesima, dei vincoli discendenti dalla partecipazione al patto di stabilità interno. Per quanto specificamente riguarda l'esercizio 2000, la legge 23 dicembre 1999, n.488, art.30 (legge finanziaria 2000 per lo Stato), ha ribadito le disposizioni della precedente finanziaria tendenti a corresponsabilizzare le Regioni e gli Enti locali impegnandoli a ridurre il disavanzo in misura pari ad almeno un ulteriore 0,1 punto percentuale del prodotto interno lordo. Con particolare riguardo alle Regioni a statuto speciale, la citata normativa ha previsto che gli obiettivi di contenimento della spesa pubblica trovino realizzazione secondo criteri e procedure stabiliti d'intesa

con il Governo e i Presidenti delle Giunte regionali (art.30, c.16, L.n.488/1999 citata, in combinato disposto con l'art.48, c.2, L.n.449/1997). Interpellata informalmente in tal senso, l'Amministrazione ha fatto presente che, pur non essendo stati formalizzati accordi precisi sull'applicazione del patto di stabilità, in via collaborativa la Regione Friuli – Venezia Giulia ha spontaneamente partecipato al monitoraggio effettuato dal Ministero del Tesoro sui movimenti di Tesoreria dell'esercizio 2000, dal quale si desume l'insussistenza di deficit di cassa tali da rendere necessarie anticipazioni di Tesoreria.

2.2. Il Piano regionale di sviluppo 2000/2002

Il Piano regionale di sviluppo 2000–2002, approvato dal Consiglio regionale nella seduta del 23 dicembre 1999, premessa un'analisi sulle grandezze significative in campo sociale e demografico nonché individuato nella metodologia della programmazione concertata tra gli attori – pubblici e privati – dello sviluppo economico lo strumento di attuazione del Piano, detta gli indirizzi generali dell'azione regionale ed espone il quadro normativo e programmatico delle politiche di intervento, finalizzate a coniugare azioni di risanamento e attivare politiche di sostegno ai processi di sviluppo.

I settori d'intervento, esposti nel Piano, per un ammontare complessivo per il 2000 di 6.546 miliardi (per il triennio 18.176,3 miliardi), fanno riferimento alla spesa "a valenza esterna". Non comprendono, pertanto, le altre previsioni contenute nel bilancio regionale, relative alla spesa interna dell'Amministrazione regionale, agli oneri finanziari connessi a garanzie, ai rimborsi su mutui e alle spese obbligatorie o imprevedute, che, sommate alle precedenti, portano lo stanziamento iniziale a un totale di 7.542,6 miliardi (21.052,5 miliardi nel triennio).

I settori – corrispondenti alle funzioni obiettivo del bilancio di previsione – trovano ulteriore specificazione nei programmi nonché negli interventi, per i quali ultimi vengono fornite sintetiche informazioni sugli obiettivi specifici di ciascuno, sui soggetti destinatari, sui presupposti normativi e sulla eventuale ulteriore articolazione dei contenuti dell'intervento stesso. Le schede dei programmi espongono altresì i dati finanziari delle risorse effettivamente disponibili per ciascun intervento, distinguendo le risorse immediatamente spendibili (le risorse a "capitolo") da quelle accantonate a fondo globale e, pertanto, utilizzabili solo dopo l'approvazione dei provvedimenti legislativi di autorizzazione della spesa. Vengono inoltre evidenziati l'importo delle rigidità di spesa, connesse a limiti d'impegno autorizzati in esercizi precedenti il 2000, pari a 478,3 miliardi (1.376,1 nel triennio), e la parte di risorse cosiddette disponibili, pari a 6.067,7 miliardi (16.800,2 nel triennio). Su queste ultime gravano peraltro gli oneri connessi ai trasferimenti al comparto sanitario, alle autonomie locali e

al trasporto pubblico locale che non consentono discrezionalità di scelta nell'allocazione delle risorse. Come si evince dai dati riportati nel Piano, la spesa programmata più consistente investe il settore dei servizi sociali e in particolare la funzione obiettivo sanità, con interventi finalizzati alla gestione dei servizi sanitari, alle strutture sanitarie e ospedaliere e agli oneri pregressi per la spesa sanitaria. Un altro settore rilevante è quello delle autonomie locali, con i trasferimenti al sistema delle autonomie locali, gli accordi di programma e le assegnazioni e finanziamenti agli Enti locali. Nelle altre previsioni di bilancio riveste un notevole peso la spesa interna dell'Amministrazione regionale.

2.3. Legge finanziaria 2000 e altre leggi di spesa

Sotto il profilo strutturale, la legge finanziaria 2000 (n.2 del 22 febbraio) ha recepito le modifiche connesse all'entrata in vigore della legge regionale n.7 del 16 aprile 1999, modifiche che, come già esposto, sono costituite principalmente dalla allocazione nella legge finanziaria di tutte le disposizioni connesse alla regolazione annuale delle grandezze finanziarie previste dalla legislazione vigente e al finanziamento dei nuovi fabbisogni di spesa.

Sotto l'aspetto della concreta attuazione della nuova normativa, la legge finanziaria determina in particolare l'ammontare delle previsioni di entrata in complessivi 14.292,6 miliardi per l'anno 2000, valore considerato al lordo delle "partite di giro" (contabilità speciali), su cui ci si soffermerà in seguito. Inoltre autorizza il ricorso al mercato finanziario mediante la contrazione di mutui nella misura massima di 301,3 miliardi per l'anno 2000. In via alternativa o complementare alla contrazione dei mutui è autorizzato il ricorso al mercato finanziario mediante l'emissione di Buoni Ordinari Regionali (BOR) fino alla concorrenza dell'importo complessivo di ricorso al mercato finanziario.

Nel corso del 2000 sono state pubblicate complessivamente 22 leggi di cui 13 con dichiarate conseguenze di carattere finanziario — escludendo dal computo la legge finanziaria, la legge di approvazione del bilancio di previsione (n.3 del 22 febbraio) e la legge di assestamento del bilancio (n.18 dell'11 settembre). Per quanto riguarda in generale i relativi mezzi di copertura, il bilancio triennale 2000-2002 si estende anche a un esercizio precedente per effetto dell'origine nell'esercizio stesso di una parte degli oneri: ciò è determinato dal fatto che la legge di autorizzazione della suddetta spesa (n.1 del 15 febbraio) è la risultante dello stralcio, dal disegno di legge di assestamento del bilancio 1999, di taluni emendamenti introduttivi di nuovi articoli. Gli oneri successivi al 2002 comprendono una quota decrescente di oneri pluriennali relativi alla quota interessi di mutui contratti nel 2000 per la durata massima di quindici anni e una parte di oneri derivanti nella quasi totalità da spese di investimento. Con riferimento agli accantonamenti destinati alla copertura di provvedimenti

legislativi che si prevede siano approvati nel corso degli esercizi finanziari compresi nel bilancio pluriennale, denominati “fondo globale”, la legge finanziaria ha determinato, per l’anno 2000, l’importo complessivo di 33,9 miliardi relativamente al fondo destinato alle spese di parte corrente e di 485,7 miliardi relativamente al fondo destinato alle spese in conto capitale, secondo quanto previsto nella legge regionale di riforma della contabilità (art.10, c.5, L.R.n.7/1999: “...prospetti che riportano..., suddivisi per partite in relazione all’oggetto, gli accantonamenti a fondo globale rispettivamente di parte corrente e capitale”). Va rilevato in proposito che la previsione da ultimo citata si rivela particolarmente utile sotto il profilo della puntualità dell’individuazione del mezzo di copertura, che può giovare di risorse diverse a seconda che si tratti di spese correnti o in conto capitale (queste ultime finanziabili anche attraverso l’indebitamento).

2.4. Bilancio preventivo

Il rispetto dei vincoli di equilibrio va assicurato dalla Regione in sede di formazione e approvazione del bilancio di previsione e mantenuto all’atto dei provvedimenti di variazione o assestamento del bilancio medesimo adottati in corso di esercizio. Le previsioni del bilancio sono formulate in termini di sola competenza a decorrere dall’esercizio 1997, anno in cui fu abolito il bilancio di cassa dall’art.81 della L.R.n.29/1996.

Il bilancio di previsione per l’anno finanziario 2000 della Regione autonoma Friuli – Venezia Giulia è stato approvato con L.R.22 febbraio 2000, n.3.

Le previsioni iniziali di bilancio al netto delle partite di giro (consistenti in 6.750 miliardi in entrata e spesa) sono determinate in 6.947,3 miliardi di entrate e in 7.542,6 miliardi di spese. E’ stato possibile prevedere maggiori spese in virtù dell’applicazione dell’avanzo presunto al 31.12.1999 di 537,1 miliardi di lire e delle assegnazioni statali per le zone terremotate (ulteriori rispetto alla competenza derivata in quanto non accertate nel 1999) per 58,2 miliardi di lire, consentendo così il pareggio di bilancio. I dati riguardanti le previsioni iniziali, le variazioni successivamente intervenute e le conseguenti previsioni definitive sono sinteticamente riportati nella seguente tabella con riferimento agli anni 1999 e 2000.

(in miliardi)

ENTRATA / SPESA	1999			2000		
	stanz. iniz.	variazione +/-	stanz. def.	stanz. iniz.	variazione +/-	stanz. def.
avanzo amministr.az.	782,8	84,5	867,3	595,3	19,1	614,4
somme trasf. da eserc. prec.	0	1.800,0	1.800,0	0	2.059,4	2.059,4
totale titoli	6.010,2	416,6	6.426,8	6.947,3	177,2	7.124,5
TOTALE ENTRATA	6.793,0	2.301,1	9.094,1	7.542,6	2.255,7	9.798,3
totale titoli	6.793,0	2.301,1	9.094,1	7.542,6	2.255,7	9.798,3
TOTALE SPESA	6.793,0	2.301,1	9.094,1	7.542,6	2.255,7	9.798,3

e: bilanci di previsione e rendiconti anni 1999 e 2000

Il rilevante aumento, anche nel 2000, delle previsioni definitive di spesa rispetto allo stanziamento iniziale trova giustificazione nel fatto che 2.059,4 miliardi di somme di pertinenza dell'esercizio 1999 sono state trasferite alla competenza dell'esercizio 2000, per mezzo dell'istituto della cosiddetta competenza derivata in virtù del quale le quote di stanziamenti di spesa, ordinariamente in conto capitale e, per ipotesi espressamente disciplinate, anche di parte corrente, non impegnate alla chiusura dell'esercizio finanziario possono essere trasferite, nelle appropriate unità previsionali di base del bilancio sui corrispondenti capitoli del documento tecnico allegato al bilancio stesso, alla competenza dell'esercizio successivo o, nei casi previsti, degli esercizi successivi (art.17, L.R.n.7/1999). Negli stanziamenti definitivi si registra un'eccedenza delle spese effettive sulle entrate effettive di 2.673,8 miliardi, che ha trovato corrispondenza a pareggio, per 614,4 miliardi, nell'applicazione dell'avanzo finanziario al 31.12.1999 e, per 2.059,4 miliardi, appunto nelle somme complessivamente trasferite dall'esercizio 1999. Se si considerano quindi le previsioni definitive, al netto delle partite di giro, si rileva che l'incidenza percentuale nella previsione definitiva di entrata si incrementa, rispetto all'anno precedente, del 10,86% (dai 6.426,8 miliardi del 1999 ai 7.124,5 miliardi del 2000). Anche la previsione definitiva di spesa aumenta del 7,74% (dai 9.094,1 miliardi del 1999 ai 9.798,3 miliardi del 2000).

Infine, in ottemperanza al disposto di cui all'art.5, c.2, della L.R.n.7/1999, l'importo complessivo per il 2000 delle rate di ammortamento per capitale e interessi dei mutui e dei prestiti viene determinato in 210,6 miliardi, cifra che non supera il 20% dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie previste (5.481,6 miliardi).

3. Gestione del bilancio e del patrimonio

3.1. Raffronto tra il bilancio preventivo e il conto del bilancio

Il rendiconto generale della Regione autonoma Friuli – Venezia Giulia per l'esercizio 2000 è stato trasmesso, in bozza, alla Corte dei conti il 1° giugno 2001 e ricevuto il 4 giugno successivo, completo del conto del bilancio e del conto del patrimonio. L'analisi a consuntivo dei dati finanziari evidenzia, al netto delle partite di giro, accertamenti in entrata per 6.756,9 miliardi (erano 6.363,9 nel 1999: +6,18%) e impegni di spesa per 6.573,9 miliardi (erano 6.283,1 nel 1999: +4,63%). Si evidenzia, peraltro, nel confronto con lo scorso esercizio, un peggioramento degli accertamenti (corrispondenti al 99,02% nel 1999; al 94,84% nel 2000) rispetto alle previsioni definitive di entrata registrando minori accertamenti per 367,5 miliardi; si rileva pure un peggioramento negli impegni, dove, a fronte di un incremento negli stanziamenti definitivi del 7,74% (9.798,3 miliardi) rispetto all'anno precedente (9.094,1 miliardi), la capacità di intervento (impegno) è stata del 67,09% (6.573,9 miliardi di cui 1.690,7 per spese di investimento) contro il 69,09% del 1999 (6.283,1 miliardi di cui 1.533,5 per investimenti).

La situazione di cassa per l'esercizio 2000 detratte le partite di giro evidenzia riscossioni per 5.467,3 miliardi di cui 4.447,9 miliardi riferiti alla competenza e 1.019,5 miliardi riferiti ai residui, nonché pagamenti complessivi per 6.281,4 miliardi di cui 5.466,9 riferiti alla competenza e 814,5 riferiti ai residui.

L'incidenza percentuale delle riscossioni complessive (5.467,3 miliardi) rispetto alla massa riscuotibile (11.872,8 miliardi) e rispetto alla massa accertata (11.517 miliardi), confrontata con quella dell'anno 1999, è diminuita del 12,15% (da 52,42% a 46,05%) per quanto riguarda la massa riscuotibile, e dell'11,45% (da 53,61% a 47,47%) per quanto riguarda la massa accertata. Anche analizzando la capacità di spesa si segnala un parziale peggioramento rispetto all'anno 1999.