

TAB 7/REG

SPESA CORRENTE REGIONALE (RSO) PAGAMENTI DI CASSA ANNI 1999 - 2001																			
(in miliardi di lire)																			

REGIONI	SPESA CORRENTE									SCOSTAMENTO 2001/1999						SCOSTAMENTO 2001/2000					
	1999			2000			2001 *			Al netto sanità		Sanità		TOTALE		Al netto sanità		Sanità		TOTALE	
	Al netto sanità	Sanità	TOTALE	Al netto sanità	Sanità	TOTALE	Al netto sanità	Sanità	TOTALE	Valore assoluto	%	Valore assoluto	%	Valore assoluto	%	Valore assoluto	%	Valore assoluto	%	Valore assoluto	%
Piemonte	2.174	8.260	10.434	2.498	9.365	11.864	2.709	11.456	14.165	535	24,60	3.196	38,70	3.731	35,76	211	8,44	2.090	22,32	2.301	19,40
Lombardia	5.117	16.452	21.569	8.108	19.567	27.675	11.521	23.360	34.881	6.404	125,17	6.908	41,99	13.312	61,72	3.413	42,10	3.792	19,38	7.206	26,04
Veneto	2.525	8.534	11.059	3.215	9.814	13.029	2.036	11.282	13.317	-490	-19,39	2.748	32,20	2.258	20,42	-1.180	-36,69	1.468	14,96	288	2,21
Liguria	1.397	3.405	4.802	1.337	3.666	5.003	1.218	4.903	6.121	-179	-12,82	1.498	43,99	1.319	27,46	-119	-8,87	1.237	33,74	1.118	22,35
E. Romagna	2.716	8.606	11.322	3.040	9.791	12.831	2.661	10.365	13.026	-55	-2,03	1.759	20,44	1.704	15,05	-379	-12,46	574	5,86	196	1,52
Toscana	2.864	7.086	9.950	2.342	7.901	10.243	2.183	9.534	11.717	-682	-23,80	2.449	34,55	1.767	17,76	-159	-6,80	1.634	20,68	1.474	14,39
Marche	994	2.755	3.749	1.112	3.073	4.185	951	3.603	4.554	-43	-4,35	848	30,79	805	21,47	-161	-14,52	530	17,26	369	8,81
Umbria	551	1.611	2.162	721	1.822	2.543	603	2.251	2.854	52	9,39	640	39,70	691	31,98	-118	-16,36	429	23,54	311	12,24
Lazio	2.391	9.799	12.190	3.337	11.235	14.572	3.830	14.261	18.091	1.439	60,17	4.463	45,54	5.901	48,41	492	14,75	3.027	26,94	3.519	24,15
Abruzzo	622	2.320	2.941	721	2.634	3.376	800	3.039	3.840	179	28,72	720	31,03	898	30,54	79	10,96	385	14,51	464	13,75
Molise	175	587	762	166	672	838	286	808	1.094	111	63,48	221	37,58	332	43,53	120	72,43	136	20,15	256	30,51
Campania	2.444	11.820	14.265	3.711	11.068	14.778	5.245	12.833	18.079	2.801	114,60	1.013	8,57	3.814	26,74	1.535	41,36	1.766	15,95	3.300	22,33
Puglia	1.053	7.146	8.199	1.345	7.472	8.817	2.074	9.816	11.889	1.020	96,85	2.670	37,37	3.690	45,01	728	54,14	2.344	31,37	3.072	34,85
Basilicata	349	1.373	1.722	348	907	1.255	257	1.197	1.453	-93	-26,54	-176	-12,85	-269	-15,63	-91	-26,28	290	31,98	198	15,82
Calabria	1.160	3.499	4.659	1.300	4.148	5.449	1.670	4.433	6.103	510	43,95	935	26,72	1.445	31,01	370	28,42	285	6,87	655	12,01
TOTALE	26.533	93.252	119.786	33.301	103.155	136.456	38.043	123.141	161.184	11.510	43,38	29.889	32,05	41.399	34,56	4.741	14,24	19.987	19,38	24.728	18,12

FONTE: dati inviati dalle Regioni a seguito di richieste istruttorie e riscontrati sui rendiconti

* dati di preconsuntivo

I suesposti dati, seppure non definitivi per l'anno 2001 e da assumere quindi con inevitabile approssimazione, mostrano come la spesa corrente, al netto della sanità, è cresciuta di 6.768 miliardi nel 2000 [+25,5%] e di 4.742 miliardi nel 2001 [+14,2%]; in totale 11.510 miliardi di lire. L'incremento medio nei due ultimi anni si attesta a 5.755 miliardi, pari ad un tasso medio di crescita del 19,2%.

Con riferimento al risultato complessivo dei due anni in questione, pur tenendo conto dei finanziamenti per nuove funzioni delle Regioni a statuto ordinario pari nel biennio a 7.094 miliardi, non può dirsi comunque realizzato l'obiettivo di contenimento perseguito dal Governo che resta compresa nella media di crescita annuale del 7,4 %.

Più preoccupante è poi l'andamento della spesa corrente sanitaria che nei due ultimi anni registra nei consuntivi delle aziende sanitarie e ospedaliere costi economici in crescita a un tasso medio del 7,6%, mentre il dato finanziario di cassa riscontrato nei bilanci regionali per i due anni in questione sale in media del 15%, ove maggiore è il contributo percentuale dell'anno 2001 [19,4%].

Ancora una volta va messo in chiaro come la disciplina sul Patto di stabilità interno non si riveli coerente rispetto agli obiettivi perseguiti. I risultati insoddisfacenti sono in gran parte legati all'ambiguità di fondo delle regole applicative. L'aver scelto come obiettivo intermedio un saldo diverso da quello rilevante in ambito europeo, ha determinato la conseguenza di non poter valutare *ex ante* le implicazioni degli obiettivi assegnati ai governi decentrati sul rispetto delle regole europee, togliendo visibilità e trasparenza ai contributi riferibili a ciascun ente nella formazione di un consolidato misurato secondo le stesse regole valesvoli in sede europea.

Le attuali difficoltà di trasposizione sui bilanci regionali dei medesimi criteri valesvoli per l'osservanza del Patto a livello europeo, mentre impone l'auspicio di riclassificazioni trasparenti e confrontabili, suggerisce nel frattempo la ricerca concertata di un sistema di coinvolgimento regionale inteso a far leva sulla coerenza delle politiche con obiettivi condivisi ma autonomia piena nella definizione di metodi e percorsi. In linea, del resto, con il nuovo art. 117 della costituzione, che prefigura una chiara simmetria fra legislazione statale e regionale quanto a rispetto della costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, mentre la concorrenza legislativa

nel coordinamento finanziario accentua l'esigenza di più ampio margine da riservare a scelte e decisioni condivise.

In questa complessiva ricostruzione del patto di stabilità interno, va scrutinato il rispetto da parte di ciascuna Regione a quelle regole nelle quali si è concretizzato il vincolo loro imposto per l'anno 2001 dall'art. 53 della legge 388 del 2000 e dalla cui osservanza si è stimato potessero conseguire gli indicati risparmi.

Come detto l'esame dei dati rinvenienti dalle schede informative, incrociati con i riscontri eseguiti sulle risultanze di bilancio e di rendiconto, mostrano come la maggioranza delle Regioni a statuto ordinario risulti adempiente al vincolo fissato per l'anno 2001. Preoccupa peraltro il dato della Campania che, come già per il 2000, reitera anche per il 2001 un risultato negativo rispetto al saldo programmatico. Così pure il Molise, seppure in misura assai ridotta e peraltro dipeso dal più rigido criterio seguito nell'interpretazione delle regole del patto Negativo, rispetto al programmatico, anche il saldo finanziario della Puglia, la quale negli anni precedenti ha registrato adempimenti al netto però di carte contabili la cui sistemazione sconta in parte gli esiti attuali. Per le altre Regioni il miglioramento rispetto al vincolo imposto del 3%, oscilla sulla base di percentuali a volte decisamente superiori a quanto richiesto dal patto.

A fronte di tali risultati, resta l'esito riferibile agli andamenti complessivi della spesa corrente, al netto e al lordi di quella sanitaria.

Su questa ultima si riferisce specialmente nella III^a Parte di questa relazione. Motivo di allarme, da segnalare sin d'ora, è tuttavia la continua rincorsa nella ridefinizione dei fabbisogni in sanità cui gli accordi Governo-Regioni non sembrano capaci di garantire adeguata tenuta.

Rispetto al livello di fabbisogno sanitario 2001, ridefinito lo scorso mese di agosto in 138.000 miliardi di lire, è emerso un travalicamento dell'ordine di oltre 5.600 miliardi di lire. Resta inoltre un consistente onere a carico dei bilanci regionali per il ripiano della quota di disavanzo dell'anno 2000, anch'essa risultata superiore rispetto a quanto stimato in sede di accordo [10.001 mld > 7.080 mld].

Ciò nonostante, sulla farmaceutica e sul nuovo rapporto di lavoro dei medici, coniugato con la soluzione alle "liste di attesa", si addensano ulteriori questioni legate a problemi di copertura. La razionalizzazione dell'offerta e il suo superamento hanno

bisogno di scelte chiare in termini finanziari, confacenti a tale scopo; né va trascurato come il dimensionamento dell'offerta spesso dipenda da sottodotazione di finanziamenti.

L'avviso di questa Corte è che occorra riservare maggiore prudenza e rigore nella valutazione della copertura finanziaria degli oneri connessi con l'assistenza sanitaria. In particolare, salvo rinvio per maggiori dettagli alla III^a Parte di questa relazione, l'attuazione dell'accordo non fu pienamente corrisposto, con l'accordo dell'8 agosto e con il DPCM sui livelli di assistenza, all'esigenza - pure rappresentata nella relazione tecnica posta a base dell'intesa - di *“razionalizzazione del profilo prestazionale”* per assicurarne la coerenza con il fabbisogno annualmente garantito a livello nazionale anche al fine di *“delimitare l'area erogativa a carico del SSN rispetto a quella di possibile intervento dei Fondi integrativi”*.

Allegato 1

IL PASSAGGIO AL SEC 95: ANALISI DI TRE VOCI DI SPESA

Redditi da lavoro dipendente

I redditi da lavoro dipendente costituiscono la remunerazione riconosciuta al fattore lavoro per il suo intervento nel processo di produzione dei beni e servizi destinabili e non destinabili alla vendita. Il SEC95 (par. 4.02) prevede la seguente definizione: *I redditi da lavoro dipendente (D.1) sono definiti come il compenso complessivo, in denaro o in natura, riconosciuto da un datore di lavoro ad un lavoratore dipendente quale corrispettivo per il lavoro svolto da quest'ultimo durante il periodo contabile.* La ripartizione prevista è la seguente:

1. *Retribuzioni lorde*: retribuzioni in denaro; retribuzioni in natura;
2. *Contributi sociali a carico dei datori di lavoro*: contributi sociali effettivi a carico dei datori di lavoro; contributi sociali figurativi a carico dei datori di lavoro.

Le retribuzioni in denaro comprendono i contributi sociali, le imposte sul reddito ed altri oneri, che anche se a carico del lavoratore dipendente sono trattenuti in realtà dal datore di lavoro che li versa, per conto del lavoratore, direttamente agli enti di previdenza ed assistenza sociale ed alle autorità fiscali in qualità di sostituto d'imposta.

Le retribuzioni in natura sono costituite dai beni e servizi, o altri benefici, forniti gratuitamente o a prezzo ridotto dai datori di lavoro, che possono essere utilizzati dai lavoratori dipendenti per la soddisfazione dei propri bisogni o aspirazioni o di quelli degli altri componenti familiari. È importante osservare che tali beni e servizi non sono necessari per il processo di produzione e che, per il lavoratore dipendente, costituiscono un reddito aggiuntivo (in quanto se dovessero essere acquistati ciò avverrebbe al prezzo di mercato). I beni e servizi più comuni che costituiscono retribuzioni in natura sono:

- a) Cibi e bevande, sono comprese in questa classe anche le riduzioni di prezzo delle mense sovvenzionate o gratuite ed i buoni pasto;
- b) Strutture sportive, ricreative o di vacanza messi a disposizione del lavoratore e della sua famiglia;
- c) Asili nido per i figli di dipendenti.

È, infine, da osservare che le retribuzioni non comprendono alcun tipo di imposta versata dal datore di lavoro sulla massa salariale. Tali imposte vanno considerate come "altre imposte sulla produzione".

Il SEC95 richiede che all'interno dei redditi da lavoro dipendente sia registrato un importo uguale al valore dei contributi sociali versati dai datori di lavoro per garantire ai propri dipendenti di beneficiare delle prestazioni sociali. Questo avviene in quanto tali versamenti rappresentano parte del costo dell'utilizzazione del fattore lavoro nel processo di produzione. Tali contributi possono essere effettivi o figurativi.

I contributi sociali effettivi equivalgono ai versamenti che i datori di lavoro effettuano per i propri dipendenti agli enti di previdenza e di assistenza sociale e sistemi privati con costituzione di riserve. Essi comprendono tutti i contributi obbligatori, contrattuali e volontari per l'assicurazione contro i rischi o bisogni sociali.

I contributi sociali figurativi costituiscono la contropartita (valore monetario) delle prestazioni di assicurazione sociale erogate direttamente dai datori di lavoro ai propri dipendenti, ex dipendenti ed aventi diritto. La definizione di figurativi deriva dal fatto che le corrispondenti prestazioni vengono rese senza che il datore di lavoro faccia ricorso ad imprese di assicurazione (o fondi pensione autonomi) e senza che vengano costituiti fondi speciali o riserve distinte allo scopo. L'erogazione diretta delle prestazioni da parte del datore non modifica, comunque, il carattere della prestazione sociale e dato che l'onere finanziario corrispondente costituisce una parte del costo del lavoro ne deriva la necessità di inclusione all'interno dei redditi da lavoro dipendente.

Analizzando i consuntivi delle regioni è possibile individuare le categorie economiche di 3° livello, all'interno del Titolo 1° Spese correnti, che concorrono, in tutto o in parte con solo alcuni capitoli di spesa, a formare l'aggregato Redditi da lavoro dipendente. Si tratta di:

- 1.21 - retribuzioni al personale
- 1.22 - contributi sociali effettivi
- 1.23 - contributi sociali figurativi
- 1.30 - personale in quiescenza
- 1.41 - parte, acquisto di beni non durevoli, per i servizi mensa
- 1.48 - parte, altri acquisti di beni e servizi, per i servizi mensa
- 1.90 - somme non attribuibili di parte corrente, due regioni a statuto speciale.

Osservazioni conclusive relative ai redditi da lavoro nel passaggio dalla attuale tipologia di classificazione ad una più vicina al SEC95 evidenziano che:

- La componente retribuzioni lorde in denaro è facilmente individuabile attraverso una lettura del consuntivo, senza che appaiano necessarie operazioni di riclassificazione rilevanti.
- I contributi sociali sia effettivi che figurativi si individuano, analogamente, in maniera pressochè immediata;
- le diverse tipologie di retribuzioni in natura, viceversa, richiedono maggiore attenzione essendo, secondo l'attuale schema classificatorio, contenute all'interno dell'acquisto di beni servizi.
- L'IRAP a carico delle amministrazioni va considerata come un'imposta sulla produzione e come tale classificata. Allo stato attuale, invece, una parte rilevante di essa viene classificata come costo del lavoro e la parte restante come un'imposta all'interno della categoria 1.46 Imposte e tasse. Solo la classificazione tra le imposte assicura una corrispondenza con i criteri di contabilità nazionale.

Consumi intermedi

I consumi intermedi rappresentano il valore dei beni e servizi consumati quali input nel processo di produzione, escluso il capitale fisso il cui consumo è registrato come ammortamento. I beni e i servizi possono essere trasformati oppure esauriti nel processo produttivo.

Secondo la Contabilità nazionale i consumi intermedi sono da considerare tra le operazioni sui prodotti cioè quei *beni e servizi che derivano da una attività di produzione esercitata sotto il controllo e la responsabilità di una unità istituzionale che impiega beni e servizi, lavoro e capitale, quale input per produrre beni e servizi (SEC95 par. 3.07)*. In particolare l'attività di produzione riguarda tutti i beni e servizi individuali o collettivi, forniti (o destinati ad essere forniti) a unità diverse da quelle che li hanno prodotti.

Oltre le attività di immediata percezione, nei consumi intermedi di contabilità nazionale sono ricomprese alcune operazioni particolari:

- i costi di utilizzo dei beni presi in locazione: ad esempio il leasing operativo di macchine o automobili;
- alcuni elementi non considerati investimenti come: la normale manutenzione ordinaria e le riparazioni di beni utilizzati nella produzione, i servizi di ricerca e sviluppo, di formazione professionale del proprio personale, di ricerche di mercato e simili acquistati all'esterno;
- gli importi corrisposti per l'utilizzo di beni immateriali non prodotti come brevetti, marchi di fabbrica, ecc. (esclusi gli acquisti di tali diritti di proprietà che sono da considerare come acquisizioni di beni immateriali non prodotti);
- le spese sostenute dai datori di lavoro a beneficio proprio oltre che dei dipendenti perché necessarie alla produzione come il rimborso delle spese di viaggio, trasferta e rappresentanza sostenute dai dipendenti nell'esercizio delle proprie funzioni, le spese sostenute per accrescere il confort sul posto di lavoro.

Due rilevanti esclusioni dai consumi intermedi sono costituite dal software acquistato o prodotto per uso proprio, che il SEC95 considera tra gli investimenti lordi, e dai pagamenti alle amministrazioni pubbliche a titolo di tributi e per ottenere il rilascio di licenze, considerati come imposte sulla produzione.

Analizzando i consuntivi delle regioni è possibile individuare le categorie economiche di 3° livello, all'interno del Titolo 1° Spese correnti e 2° Spese in conto capitale, che concorrono, in tutto o in parte con solo alcuni capitoli di spesa, a formare l'aggregato Consumi intermedi. Si tratta di:

1.10 – Servizi degli organi istituzionali della regione

1.41 – Acquisto di beni non durevoli

1.42 – Spese per collaborazioni, studi, consulenze

1.44 – Fitti passivi, canoni, livelli e leasing (in parte)

1.48 – Altri acquisti di beni e servizi

1.83 – Altre partite compensative con le entrate (in parte)

1.90 – Somme non attribuibili (in parte)

2.10 – Beni ed opere immobiliari (per la parte relativa alla piccola manutenzione ordinaria).

Laddove esista disponibilità delle descrizioni dei capitoli di spesa, vengono, inoltre, stralciate dai consumi intermedi le spese sostenute per l'acquisto di software ed imputate agli investimenti lordi.

Contributi alla produzione

I contributi alla produzione per branca di attività economica, che rappresentano una delle voci che permettono di passare dal valore aggiunto ai prezzi base al valore aggiunto ai prezzi di mercato, costituiscono una voce di spesa che richiede una rielaborazione tra le più impegnative per il passaggio dai consuntivi regionali ai conti SEC95, per la necessità di riclassificazioni sia dal punto di vista dell'analisi funzionale che per quanto riguarda l'analisi economica. La costruzione di tale voce di contabilità nazionale include le seguenti categorie economiche:

- 1.55 Trasferimenti correnti alle aziende regionalizzate, provincializzate ed aziende consortili;
- 1.63 Trasferimenti correnti alle imprese, consorzi tra imprese e cooperative
- 2.44 Contributi in conto interessi alle imprese ed ai consorzi (secondo la classificazione economica sono compresi all'interno dei Trasferimenti in conto capitale)

La necessità di riclassificazione più frequente è quella che richiede di riallocare i capitoli relativi a contributi in c/interessi dalla categoria 2.43 (Trasferimenti in conto capitale alle imprese, consorzi tra imprese e cooperative) – nella quale erroneamente la maggioranza delle regioni codifica tale posta - alla categoria 2.44 (contributi in conto interessi) appositamente prevista.

Il rilievo che nei conti nazionali assume l'analisi dei contributi alla produzione per branca di attività economica determina l'esigenza di una accurata analisi della destinazione settoriale dei contributi regionali, con particolare attenzione ai settori produttivi. A tal fine giova il ricorso ad una approfondita verifica delle serie temporali.

PARTE II[^]**LA POLITICA DI BILANCIO**

- 1. Il quadro generale di riferimento nella costruzione dei bilanci regionali**
- 2. Andamenti e tendenze di finanza pubblica: anni 2000 - 2001**
 - 2.1. Segue: le indicazioni per l'anno 2002*
- 3. Recenti sviluppi nel sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario**
 - 3.1. L'accordo di agosto 2001 e la legge 405/2001. Il d.lgs. 56/2000 verso la fase a regime*
 - 3.1.1. Segue: la copertura del deficit 2001 attraverso l'aumento delle aliquote*
 - 3.2. Il nuovo titolo V della costituzione: prerogative regionali in tema di fiscalità*
 - 3.3. La delega fiscale: l'impatto diretto sulla fiscalità regionale*
- 4. Le risorse finanziarie trasferite alle Regioni per le nuove funzioni amministrative: criteri e regole per la quantificazione dei costi**
 - 4.1 Segue: risorse da trasferire ed erogazioni effettive negli anni 2000 – 2001 – 2002*
- 5. I bilanci di previsione delle Regioni a statuto ordinario: anni 1999 e 2000**
- 6. Considerazioni generali sulle entrate**
 - 6.1. La gestione delle entrate: composizione e risultati di consuntivo. L'anno 2000*
 - 6.2. Segue: effetti sui bilanci regionali di alcune modifiche legislative in materia di entrata [ARIET – Accisa benzina – IRAP]*
 - 6.3. Segue: il quinquennio 1996-2000*
 - 6.4. Entrate libere e vincolate*
 - 6.5. La capacità fiscale regionale in rapporto alla spesa effettiva*
 - 6.6. L'indebitamento regionale*
- 7. Analisi strutturale ed economica della spesa**
 - 7.1. Spesa corrente, in conto capitale e per rimborso prestiti: anni 1999-2001*

7.2. La spesa per il personale regionale

7.3. La spesa per il servizio del debito

7.4. La copertura dei residui perenti

8. L'avanzo di amministrazione dell'esercizio 2000 nel confronto con i risultati delle precedenti gestioni

1. Il quadro generale di riferimento nella costruzione dei bilanci regionali

Nel recente periodo è andata emergendo una più estesa partecipazione progressivamente riconosciuta alle Regioni a statuto ordinario nella definizione delle politiche di finanza pubblica e nella condivisione di decisioni coinvolgenti questioni e aspetti di loro interesse¹.

Un processo, questo, destinato a dilatarsi a seguito della riforma al titolo V^o, Parte seconda della costituzione con conseguente crescita del ruolo istituzionale di tali entità politiche nel quadro della assunzione di nuovi compiti e responsabilità e più ampio spazio riservato al modello della concertazione.

Il coordinamento finanziario, che fa parte della legislazione concorrente, postula una simmetria fra legislazione statale e regionale specie con riguardo al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario [art. 117, comma 1, riformato].

Il raccordo della finanza statale con quella regionale ruota oggi attorno a queste nuove coordinate, ove l'esigenza di integrazione e non separazione sconta tuttavia una pari dignità istituzionale, costituzionalmente riconosciuta a entrambi i livelli di governo.

Si tratta allora di ricercare appropriati modelli di raccordo, ove adeguata centralità sia riservata al collegamento delle politiche per farne poi seguire una congruente integrazione nei sistemi di bilancio e contabili.

La nuova disciplina di contabilità regionale, definita dal d.lgs. 76 del 2000 in attuazione della legge delega 208 del 1999, mette al centro del riformato quadro di principi un disegno programmatico per l'approvazione dei bilanci regionali che ricalca le regole fissate per lo Stato. La previsione di una legge finanziaria regionale, con riferimento espresso all'art. 11 della legge 468 del '78, sembra suggerire alla autonomia legislativa l'opportunità di un disegno di programmazione finanziaria capace di fungere

¹ Quanto alla finanza pubblica, mentre la precedente normativa [art. 1-bis, legge 468 del 1978] prevedeva un parere delle Regioni solo sul Documento di Programmazione Economico-Finanziaria [DPEF] e sul Bilancio a legislazione vigente, l'art. 2, comma 2, della legge 25 giugno 1999 n. 208 ha esteso tale partecipazione consultiva anche alla legge finanziaria, alla relazione previsionale e programmatica e al Bilancio programmatico, che vanno trasmessi entro il 30 settembre alle Camere e alle Regioni ai fini del parere da rendere in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. 28 gennaio 1997 n. 281. Il metodo consensuale, fondato sul sistema degli accordi, è poi registrabile in numerosi settori di competenza concorrente: dalla regolazione per la disciplina organizzativa e finanziaria della sanità [v., da ultimo, accordi del 3 agosto 2000 e 8 agosto 2001] alla reciprocità di impegni in materia di programmazione negoziata.

da tramite di collegamento fra le politiche finanziarie regionali e quella generale dello Stato, mediante la definizione di obiettivi che, nell'assumere a referenza il quadro di convergenza comunitario, implicano linee di programmazione reciprocamente coerenti e condivise.

L'adozione da parte delle Regioni di una procedura di bilancio che faccia leva sullo strumento della legge finanziaria raccordata a un DPEF regionale, oltre ad offrire maggiore trasparenza e spessore alla relazione Governi regionali-Assemblee elettive, potrebbe inoltre collocare le scelte di politica regionale in un più vasto quadro di ragionevole coerenza con la politica nazionale e comunitaria.

Nel contesto di relazioni intergovernative meglio definite quanto a priorità e obiettivi, e sulla base di una partecipazione paritaria, può individuarsi il percorso sul quale costruire una doverosità reciproca, funzionale alla coerente trasposizione degli impegni assunti nell'ambito delle proprie politiche di bilancio e di spesa.

Restano le difficoltà sul piano operativo, dal momento che il raccordo delle politiche presuppone poi che le linee strategiche si svolgano secondo medesime convenzioni contabili.

Anche per questo aspetto, la riclassificazione dei bilanci regionali, nel raccordo con i principi di contabilità nazionale, diviene un obiettivo da non trascurare

Da dire che quasi tutte le Regioni hanno provveduto al recepimento del d.lgs 76/2000 e alla conseguente riclassificazione dei bilanci 2002 per funzioni-obiettivo. Il che, non ha peraltro contribuito ad armonizzare i sistemi contabili, fondati a volte sui centri di responsabilità, altre volte sulla destinazione della spesa. Più complesso, poi, il percorso per una riclassificazione aderente ai criteri di contabilità nazionale [SEC 95] per l'avvio del quale è stato costituito un gruppo tecnico M.Economia-ISTAT-Regioni, i cui avanzamenti nei lavori sono seguiti da questa Corte che peraltro si riserva di parteciparvi allorché si prospetteranno soluzioni di concreta realizzabilità

In questo complesso scenario, che pone a confronto cambiamenti nella distribuzione delle funzioni, più ampio ruolo regionale nella costruzione degli equilibri di finanza pubblica, riforma del sistema tributario nel collegamento con il finanziamento delle competenze regionali, decisa centralità assumono il modo di costruzione e le regole fissate nelle annuali manovre finanziarie, con riguardo agli

aspetti più direttamente influenti sui bilanci regionali e sulle loro politiche, per trarne coerenze e contraddizioni rispetto ad una finanza regionale ancora non del tutto affrancata dalla preminenza progettuale del livello centrale.

2. Andamenti e tendenze di finanza pubblica: anni 2000 - 2001

Cambiamenti importanti sono quelli riferibili alle manovre di finanza pubblica per gli anni 2000 e 2001.

Quanto al DPEF 2000-2003, fondamentali sono gli aspetti riconducibili alla necessaria coniugazione delle misure di sostegno dell'economia con gli interventi correttivi sulla spesa corrente per ridurre la velocità di crescita.

Non a caso, fra le indicazioni introdotte in finanziaria figurano il rafforzamento degli strumenti a sostegno del patto di stabilità interno che, per tramite della concertazione, si vorrebbe ancorare all'art. 119, 1° comma, cost. (vecchio testo).

Sul versante delle politiche di sviluppo e degli incentivi alle imprese, le indicazioni del DPEF prendono a base le recenti riforme realizzate dal Ministero dell'industria [ora infrastrutture] volte, da un lato, ad un processo di progressivo decentramento e nuovo ruolo per le amministrazioni pubbliche; per altro verso, alla rimodulazione degli interventi e più intenso avvalimento delle attività di monitoraggio e valutazione.

L'esperienza positiva legata all'attuazione della legge 488/92 ne suggerisce l'utilizzazione anche con riguardo agli strumenti di programmazione negoziata, quali contratti d'area e patti territoriali, con spostamento dei relativi fondi sulla 488.

Una indicazione, questa, che segna la linea del nuovo indirizzo che punta più decisamente sui nuovi strumenti di incentivazione industriale, legati alla programmazione negoziata, alla centralità del ruolo regionale, allo sviluppo dei distretti industriali nella più ampia dimensione di sistemi di sviluppo locale.

La legge 23 dicembre 1999 n. 448, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato [finanziaria 2000] nella nuova struttura assunta a seguito delle modifiche introdotte con la legge 25 giugno 1999 n. 208, vede ampliato il contenuto "proprio" a causa dell'eliminazione del collegato di sessione.

A fronte di una manovra complessivamente pari a 15.000 miliardi, ascende a 11.000 miliardi la prevista riduzione di spesa corrente.

Circa un terzo di tale contenimento è posto a carico del comparto Regioni-enti locali, nei cui confronti l'art. 30 della finanziaria reitera per l'anno 2000 l'impegno di riduzione del disavanzo corrente nella misura dello 0,1 di punto percentuale di PIL. A tale impegno si aggiunge l'ulteriore onere connesso al recupero di quanto non realizzato dell'obiettivo '99, stimato pari a 1.100 miliardi. Complessivamente il contributo per l'anno 2000 ascende a 3.300 [v. relazione tecnica a finanziaria 2000].

Cambiano, con la finanziaria 2000, i criteri per la definizione del disavanzo, con esclusione dalla parte attiva di entrate da trasferimento, bilanciata con analoga esclusione dalla parte passiva delle spese finanziate con risorse a destinazione vincolata sia statali, sia dell'UE, e che, al pari delle entrate, rivestono carattere di eccezionalità. I nuovi criteri retroagiscono al computo del disavanzo 1999 e consentono altresì un calcolo cumulativo valevole per il biennio 1999-2000, in questo caso con riduzione dello 0,2% del PIL '99.

Ancora più influente è la disposizione recata dal decreto 1° agosto 2000 del Ministro del tesoro in base alla quale per l'anno 2000 il saldo finanziario del patto di stabilità interno va calcolato con riferimento alla sola *gestione delle funzioni non riguardanti la sanità*. Resta non definita la questione della differente misura del concorso regionale al conseguimento degli obiettivi di risanamento a fronte di un contributo complessivamente assegnato alle autonomie territoriali di 3.300 miliardi. Sembra tuttavia che a compensare il minore apporto di risparmio valga quanto previsto con l'accordo Governo-Regioni del 3 agosto 2000 il quale, nel quadro di una ampia riconsiderazione del problema sanità, prevede che ad eventuali travalicamenti dai tetti le Regioni facciano fronte con il massimo ricorso all'autonomia impositiva.

Per quanto concerne le azioni correttive suggerite per ottenere il miglioramento del saldo, a quelle già indicate dall'art. 28 del collegato alla finanziaria per il '99, altre se ne aggiungono fra cui la riduzione della spesa del personale, la limitazione delle consulenze esterne, il potenziamento dei contratti di sponsorizzazione.

Nel quadro di una maggiore efficienza della spesa sanitaria, ha assunto un ruolo particolare la previsione di razionalizzazione delle procedure di acquisto, con il

costituzione a partire dall'anno 2000 di un organismo comune cui affidare selezione e razionalizzazione della domanda di beni e servizi delle aziende sanitarie locali.

Risparmi sono previsti con riferimento alla nuova disciplina di partecipazione regionale alla spesa per prestazioni erogate in regime libero professionale [art. 28, commi 1 e 12], ove in relazione alle varie forme di attività è fissato l'ammontare massimo a carico della Regione nell'ambito di una misura che, con riguardo ai ricoveri ospedalieri, varia dal 50% al 25% della tariffa per prestazioni a carico del SSN, a fronte di una contribuzione sin qui corrisposta al 90%.

Quanto alla spesa farmaceutica, l'art. 29 della finanziaria ne ridetermina il tetto per il 2000, già previsto dalla 449 del 1997 in 11.811 miliardi [art. 36, comma 15], fissandolo in 12.650 miliardi, con possibilità di incremento non oltre il 14% a fronte tuttavia dell'invarianza delle occorrenze finanziarie delle Regioni [v. Parte III[^], parag. 8.2.]

Con riferimento all'anno 2001, particolare importanza assume l'accordo Governo – Regioni del 3 agosto 2000 che trova poi attuazione nelle disposizioni della finanziaria 2001 [art. 53].

Cambiano ancora una volta le regole tramite le quali attuare il fattivo coinvolgimento dei governi regionali e locali nel perseguimento degli obiettivi di convergenza e di stabilità derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla CE nonché agli impegni assunti dal nostro paese con l'ingresso nella moneta unica.

Alle modifiche già apportate con l'art. 30 della finanziaria 2000 seguono ora ben più consistenti aggiustamenti. In realtà, come già il decreto 1° agosto del Tesoro, anche l'accordo dell'agosto 2000 sembra prendere definitivamente atto della complessità di una realtà la quale, quanto a saldi finanziari complessivi, è inevitabilmente condizionata da una spesa [quella sanitaria] che evolve sulla base di livelli di assistenza definiti con il PSN e, per questo aspetto, nella responsabilità del governo centrale.

L'accordo del 3 agosto assorbe la tematica "sanità" nel quadro di reciprocità pattizie tramite le quali è la ricerca di una soluzione definitiva alle principali questioni che sono alla base della sua problematicità: i) regolazione dei disavanzi sino a tutto il '99; ii) definizione più realistica dei fabbisogni sanitari con effetto sul 2000 e 2001; iii)

sblocco di fondi spettanti alle Regioni ma non ancora erogati; iv) risorse aggiuntive per le strutture da adibire alla professione intramuraria [v. Parte III[^], parag. 2].

La finanziaria 2001 [legge 23.12.2000 n. 388], per un verso ridefinisce il patto di stabilità interno escludendo dal calcolo dei saldi le gestioni sanitarie, d'altro canto recepisce l'accordo del 3 agosto sulla base di una disciplina caratterizzata, altresì, da interventi assai incisivi sulla fiscalità regionale.

In particolare, l'art. 53 introduce diverse novità per le quali si fa rinvio alla parte di questa relazione dedicata al patto di stabilità interno [v. Parte I[^], parag.4.].

Ciò detto in ordine alle cosiddette *nuove regole di bilancio* che, nel superamento della disciplina del patto di stabilità interno, ridisegnano il nuovo e diverso coinvolgimento delle Regioni negli obiettivi di stabilità e risanamento, va poi in estrema sintesi esaminato il panorama delle ulteriori disposizioni iscritte nella finanziaria 2001 che al comparto regionale fanno riferimento.

Da segnalare in primo luogo le disposizioni relative al trasferimento di funzioni statali alle Regioni e agli enti locali e le conseguenti assegnazioni di risorse ai sensi dell'art. 7 della legge 59 del 1997. Si tratta di oltre 7.000 miliardi ripartiti in tre anni [2001-2003] con la seguente gradualità: 515 miliardi, 2.455,7 miliardi, 4.238,6 miliardi [art. 52, comma 5]. Per accelerare il trasferimento di funzioni in materia di polizia amministrativa, regionale e locale, è poi autorizzata l'erogazione di risorse per 6,6 miliardi. Ulteriore autorizzazione riguarda le nuove opere stradali per realizzare le quali alle Regioni è offerto un margine di spesa impegnabile nei tre anni di oltre 6.000 miliardi cui tuttavia corrisponde una assegnazione di cassa prevista nei tre anni per soli 4.492 miliardi [1.150 per il 2001; 1.694 mld per il 2002; 1.648 mld a decorrere dal 2003].

Ulteriore segnalazione - questa a favore dei bilanci regionali - merita la disposizione del comma 9 dell'art. 52 che assegna alle Regioni a statuto ordinario 663,3 miliardi annui per compensare la perdita di entrate 1999 e 2000 conseguente la riduzione della quota di accisa benzina da lire 350 a lire 242 per litro [v. *infra*, paragrafi 3 e 5.3].

Quanto al controllo sui flussi di cassa, le disposizioni sulla riduzione delle giacenze di cassa di cui all'art. 47, comma 1, della legge 27 dicembre 1997 n. 449,

confermate sino al dicembre 2000 con la legge 448/'98 e sino al 2002 con l'art. 66, comma 1, della 388/2000, hanno tuttavia visto una deroga per le Regioni a seguito del decreto del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica 27 febbraio 2001 [v. Parte I[^], parag. 3].

Notevole incidenza sui flussi di pagamento consegue al previsto passaggio delle Regioni nella Tabella A annessa alla legge 720 del 1984 con contabilità da aprire presso le sezioni di tesoreria provinciale [v. a riguardo, Parte I[^], parag. 3].

Resta da segnalare infine quanto disposto dalla finanziaria 2001 in tema di attuazione all'accordo del 3 agosto 2000 che ha specialmente interessato la sanità [per maggiori dettagli, v. Parte III[^], parag. 2, sottoparag. 2.1 – 2.6].

Cessa il vincolo di destinazione sin qui esistente sui finanziamenti al servizio sanitario nazionale con conseguente abrogazione del comma 1, lett. g, art 10 della legge 133 del 1999 e soppressione del comma 1, dell'art. 8 del d.lgs. 56 del 2000. Le Regioni restano tuttavia obbligate a destinare nel triennio 2001-2003 al finanziamento della spesa sanitaria regionale risorse non inferiori alle quote che risultano dal riparto dei fondi destinati per ciascun anno al finanziamento del SSN.

A decorrere dal 2001, le Regioni entro il 30 giugno di ciascun anno accertano la spesa sanitaria relativa all'anno precedente sulla base dei conti consuntivi e provvedono contestualmente alla copertura degli eventuali disavanzi di gestione attivando nella misura massima l'autonomia impositiva secondo una speciale procedura che comporta iniziative dirette da parte del Governo centrale cui spetterà di determinare le variazioni in aumento di una o più aliquote ed eventuali poteri sostitutivi in caso di inerzia regionale nel deliberare entro il 31 ottobre gli aumenti indicati.

Particolari misure sono intese al miglioramento del monitoraggio della spesa sanitaria nelle sue componenti di farmaceutica, diagnostica, specialistica, ospedaliera nonché a favorire l'appropriatezza nell'erogazione delle prestazioni sia tramite la previsione di un valore soglia sulla durata dei ricoveri in reparti di lungodegenza da stabilire dalle Regioni entro il limite massimo di 60 giorni oltre il quale scatta la riduzione delle tariffe giornaliere, sia con l'istituzione di controlli regionali su ciascun soggetto erogatore di prestazioni sanitarie con una campionatura di almeno il 2% delle cartelle cliniche e corrispondenti schede di dimissione.

Sempre in tema di sanità va altresì segnalata l'abolizione dal 1 gennaio 2001 dei ticket-ricetta sui farmaci e la gratuità degli screening anti-tumore. Dal gennaio 2002 la franchigia per diagnostica e specialistica calerà da 70.000 a 23.000 lire e dal 2003 sarà abolita. Misure queste sulle quali serrato è stato il confronto con il Governo quanto a copertura con effetto sui bilanci regionali [v. Parte III[^], par. 2].

Ulteriori misure riguardano il rimborso per i farmaci generici più costosi che viene misurato sulla media di quelli con prezzo inferiore, nonché l'avvio a partire dal 30 giugno 2001 della sperimentazione per i medici di famiglia del budget di distretto.

Quanto agli acquisti di beni e servizi, il Tesoro promuoverà attraverso la Consip aggregazioni di *asl* e ospedali.

2.1. Segue: le indicazioni per l'anno 2002

Disposizioni di interesse regionale sono innanzitutto quelle contenute nel d.l. 18 settembre 2001 n. 347, convertito con la legge 16 novembre 2001 n. 405. Tale disciplina normativa ha recepito la regolamentazione tracciata in materia di assistenza sanitaria dall'accordo del 8 agosto 2001 con il quale sono state concertate fra Governo e Regioni le nuove regole del patto di stabilità interno, la cui disciplina complessiva è tuttavia il risultato di successivi apporti, integrativi all'originario schema pattizio che nell'iniziale disegno recava impegni e regole a riguardo del solo settore sanitario.

Il d.l. 367/'01, nel recepire l'accordo di agosto, ha introdotto infatti ulteriori regole propriamente riferite alla gestione dei bilanci regionali con un più stretto coinvolgimento delle autonomie nel perseguimento degli obiettivi comunitari e di finanza pubblica per il triennio 2002-2004, tramite l'introduzione di un vincolo gestionale che direttamente agisce sul versante della spesa corrente, alla cui evoluzione è fissato per il 2002 il tetto del 4,5% rispetto agli impegni e pagamenti di cassa effettuati allo stesso titolo nell'esercizio 2000. Per i due anni successivi l'incremento consentito è nei limiti del tasso programmato di inflazione [rispettivamente 1,3% e 1%].

Quanto alla sanità, stretti limiti sono fissati all'evoluzione del fabbisogno 2002-2004 al cui finanziamento sono destinati, in base all'accordo di agosto, circa 455.000