

Il costo del personale rappresenta la voce di maggior peso nella composizione della spesa sanitaria corrente, anche se negli ultimi due anni ['98 e '99] risulta ridimensionata nel confronto con il 1997. Il maggior tasso di crescita si è realizzato negli anni 1995-1997, passando da 39.589 miliardi a 47.298 miliardi e con peso percentuale sul totale dal 42,5% al 43,2%. L'anno 1998 registra il positivo esito delle disposizioni recate dalla legge 662/'96 sul blocco delle assunzioni del comparto sanità e dell'assenza di rinnovi contrattuali con conseguente flessione della spesa di 2.067 miliardi [- 4,5%] ma successivo rialzo nel '99 di 860 miliardi. E' piuttosto sul 2000 che si addensano le maggiori preoccupazioni per gli intervenuti accordi contrattuali non sostenuti da sicura copertura. Nella disaggregazione per ruoli è quello sanitario ad assorbire maggiori risorse [77%], mentre assai inferiore è la componente di spesa riferibile ai ruoli tecnico [14,6%], amministrativo [8,1%] e professionale [0,32%].

La spesa farmaceutica evidenzia a partire dal 1998 un andamento incrementale di particolare rilevanza che risulta confermato anche dalle prime stime 2000. Con riferimento alle c.d. "nuove gestioni" la tendenza alla crescita della spesa per farmaci è stata continuativa ed è passata dai 9.964 miliardi del 1995 ai 16.944 del 2000, cioè in cinque anni un maggior costo di 6.980 miliardi, pari ad un incremento percentuale del 70%.

Destano non poca preoccupazione le disposizioni degli ultimi anni che consentono tetti più elevati di spesa per la farmaceutica anche in assenza di assegnazioni integrative di risorse correnti alle Regioni.

Nel 1998 la spesa in questione è aumentata di 3.149 miliardi rispetto al 1997 [+30,5%], superando di 1.473 miliardi il tetto massimo previsto a carico del servizio sanitario nazionale e fissato in 12.200 miliardi dall'art. 36, comma 15, della legge n. 449/'97. Non dissimile il risultato 1999, con incremento della farmaceutica di ulteriori 1.292 miliardi, pari in valore assoluto a 14.765 miliardi [+9,6%] che supera per 2.169 miliardi il limite stabilito dalla legge 448/'98 in 11.451 miliardi e possibile incremento del 10% purchè coniugato ad altrettanta riduzione di spesa per altre funzioni. L'anno 2000 segna una spesa totale per farmaci pari a 16.944 miliardi con incremento di 2.179 miliardi rispetto al 1999 [+15%] e travalicamento per 2.523 miliardi a fronte del tetto fissato in finanziaria 2000 [12.650 mld + 1.771mld].

L'aumento dei consumi è una delle cause di crescita della spesa farmaceutica. Va considerato che il numero di ricette medio pro-capite è passato da 5,4 del 1998 a 5,7 del 1999 per attestarsi nell'anno 2000 a 6,1. Attenta valutazione è necessaria sugli effetti finanziari conseguenti l'eliminazione dei *ticket* disposta in finanziaria 2001.

Nel consumo dei farmaci si riscontra notevole diversità nelle aree geografiche e realtà territoriali. Il numero di ricette pro-capite, nell'anno 2000, passa infatti dal 5,3 del Nord al 6,4 del Centro e al 7,0 del Sud. La Campania è al primo posto per consumo [7,6], seguita dalla Sicilia [7,3] e dalla Calabria [7,3]; all'altro estremo con consumi farmaceutici più bassi: Friuli V.G. [5,0], Lombardia e Valle d'Aosta [5,1], Piemonte e

Veneto [5,3]. La Campania è anche la Regione con maggiore peso percentuale della farmaceutica sulla spesa corrente.

Tra il 1995 e il 1999 *la spesa per beni e servizi* ha fatto registrare un andamento in crescita passando da 17.965 miliardi a 26.362 miliardi. Le misure di contenimento, reiteratamente riprodotte con le annuali manovre a partire dal 1994 e da ultimo con il collegato alla finanziaria per il '98, hanno mancato l'obiettivo, con un travalicamento di 5.138 miliardi. L'esito 1999, malgrado le regole del Patto di stabilità interno e la disciplina sulla centralizzazione degli acquisti, conferma l'andamento in crescita con una spesa di 26.362 miliardi superiore di 1.859 miliardi sull'anno precedente [+ 7,6%]. Tale componente di spesa prevale nelle Regioni del Nord [Veneto 28,4%, Emilia Romagna 28,2%, Piemonte 25,8%, Lombardia con il 24,3%]. Inferiori le percentuali di composizione registrate al Sud: Campania [13,3%], Calabria [14,6%]. Nel Lazio la bassa percentuale [13,1%] si coniuga peraltro con l'elevata percentuale di ospedaliera convenzionata ove consistente è altresì il ricorso all'ospedaliera privata accreditata.

L'ospedaliera convenzionata mostra nel quinquennio 1995-1999 una progressiva crescita, passando dai 10.708 miliardi del '95 ai 14.591 miliardi del 1999, con un incremento pari a 3.883 miliardi [+36,3%] e una dinamica annuale superiore a quella della spesa corrente complessiva alla cui composizione partecipa nel '99 con la percentuale dell' 11,9%.

L'analisi per livelli di assistenza indica la decisa prevalenza della spesa ospedaliera che assorbe oltre il 50% della spesa totale; segue per importanza relativa il costo delle prestazioni in ambito distrettuale percentualmente pari al 37,0%, mentre la prevenzione pesa sul costo totale per il 3,0%. I servizi amministrativi assorbono nel complesso dei tre livelli assistenziali l'8,7%.

Nell'assistenza ospedaliera il costo del personale assorbe le maggiori risorse [47,5%] mentre è pari al 35,6% il costo per la acquisizione di prestazioni sanitarie, che nel Lazio e in Puglia assumono percentuali rispettivamente pari al 49,6% e al 48,5% sul totale della spesa ospedaliera, specialmente influendovi il costo elevato del convenzionamento esterno sia con il settore privato sia con gli istituti classificati e i Policlinici universitari.

L'esame dei principali indicatori costruiti dal Servizio centrale di programmazione sanitaria consente una valutazione sui diversi aspetti dell'attività ospedaliera.

Gli indicatori relativi a degenza media [DM], tasso di utilizzo [IOM], frequenza di "letti vuoti" e velocità di rotazione di pazienti per letto, assumono reale significato se valutati in rapporto alla complessità dei casi trattati e in considerazione del peso percentuale di interventi chirurgici nel rapporto con il totale dei ricoveri. Sono questi ultimi indicatori ad offrire più esatta decodificazione agli indici di attività e di efficienza i cui esiti positivi e sopra media non di rado si associano a ricoveri medici e a *case-mix* inferiori all'unità.

Regioni come la Campania, il Lazio, la Puglia, la Calabria ma anche tutte le altre realtà territoriali del Mezzogiorno e Isole espongono dati favorevoli in termini di degenza media per acuti, buona *performance* per tasso di occupazione di posti letto, basso indice di "letti vuoti" e buona rotazione di pazienti per letto, ma scontano bassi indici per complessità di episodi di ricovero e per interventi chirurgici. Sono viceversa le Regioni del Nord a primeggiare nella graduatoria formata dal più elevato numero percentuale di interventi chirurgici e complessità di *case-mix* associati altresì per l'Emilia Romagna ad un apprezzabile utilizzo della strutture e ad una degenza media inferiore a quella di livello nazionale.

Anche sotto l'aspetto finanziario i confronti interregionali delle attività e delle prestazioni rese in ambito ospedaliero si prestano a riflessione. Le Regioni del Sud e Isole espongono nel 1999 una spesa media pro-capite nell'assistenza sanitaria inferiore alla media nazionale. Tale risultato si coniuga peraltro ad un peso percentuale dell'attività chirurgica di molto inferiore a quello registrabile nelle realtà regionali del Nord del Paese, del resto coniugato con minori indici di complessità nelle prestazioni rese.

Ciò trova corrispondenza e si riflette nella massiccia esportazione di pazienti dal Sud-Isole al Centro-Nord con ulteriore aggravio per queste Regioni che in parte scontano gli effetti di una maggiore appropriatezza e efficacia di risposta sanitaria.

La seconda fase del programma straordinario di investimenti, regolato dall'art. 20 della legge 67 del 1988, è stata avviata con delibera CIPE n. 52 del 6 maggio 1998, con la quale è stato approvato il quadro programmatico generale (Programma nazionale quadro) relativo al completamento del programma. La più rilevante novità istituzionale, finanziaria ed operativa è rappresentata dalla attuazione di accordi di programma tra Regioni, Stato ed altri soggetti pubblici per l'accelerazione delle procedure e la realizzazione di opere, con particolare riguardo alla qualificazione e messa a norma delle strutture sanitarie.

Al 31 dicembre dell'anno 2000 sono stati stipulati 12 accordi di cui tre (Lombardia, Toscana, Basilicata) nell'ambito delle intese istituzionali di programma.

Sul totale delle assegnazioni per la II^a fase del programma (20.600 mld), le risorse destinate dalla delibera CIPE alle Regioni sono pari a 19.273,2 miliardi, dei quali 2.248,6 destinati a completamenti e sicurezza delle strutture. Le residue somme destinate ad accordi ammontano a 17.124,6 miliardi, rispetto a cui il valore complessivo degli accordi di programma perfezionati è pari a 10.352,9 miliardi.

Le Regioni che hanno utilizzato maggiormente tale strumento sono la Campania con 2.149,7 miliardi, seguita dalla Lombardia con 1.180,6 miliardi e dal Piemonte con 1.158,9 miliardi. Sono stati altresì sottoscritti accordi integrativi a completamento del programma per 261,9 miliardi nel Veneto, con 70 interventi. Gli accordi da sottoscrivere per il completamento del programma sono pari a 6.771,6 miliardi, dei

quali l'importo maggiore è riferito alla Sicilia (2.259, 7 mld.) ed alla Puglia (1.497,9 mld).

Gli importi ammessi a finanziamento ammontano a 1.742 miliardi, con una punta massima di 674,5 miliardi in Toscana, in Emilia Romagna (245,1 mld), in Lombardia (279,1 mld) ed in Piemonte (208,9 mld).

Specifiche linee di finanziamento per investimenti in sanità riguardano la realizzazione delle strutture sanitarie per l'attività libero professionale intramuraria. Il d.lgs. 254/2000 prevedeva che le Regioni predisponessero, entro il 31/12/2000, il programma per un ammontare massimo di lire 1.800 miliardi, nell'ambito delle risorse regionali disponibili ai sensi dell'articolo 20 della legge n. 67 del 1988. In relazione ai programmi regionali, risultano di recente ripartiti 1.600 miliardi tra le Regioni destinati alla *intramoenia* dalla finanziaria 2001.

In coerenza con gli obiettivi del Piano sanitario nazionale, il "Programma per la realizzazione di strutture per cure palliative e di assistenza ai malati terminali", in attuazione della legge n. 39 del 1999 prevede la realizzazione, in ciascuna Regione e Provincia autonoma, di almeno una struttura dedicata all'assistenza palliativa e di supporto, prioritariamente per i pazienti affetti da patologia neoplastica terminale che necessitano di cure finalizzate ad assicurare agli stessi e ai loro familiari una migliore qualità della vita. Tutte le Regioni hanno adottato il programma regionale applicativo del programma nazionale per le cure palliative, con la integrazione delle strutture interessate alla cura ed assistenza dei malati terminali. In base all'art. 92 della l. 388/2000, è prevista la possibilità per le Regioni di stipulare convenzioni con istituzioni ed organismi a scopo non lucrativo che dispongano di strutture idonee.

PARTE IV^ - POLITICHE REGIONALI E NUOVO ASSETTO FEDERALE

1. Ripartizione di funzioni e compiti nel nuovo assetto istituzionale ispirato al federalismo

L'attuazione del progetto di decentramento previsto dal d.lgs. 112/'98 e dagli altri decreti delegati [143/'97, 469/'97, 422/'97] ha preso avvio presso la Presidenza del Consiglio sulla base di un *iter* procedimentale costituito da passaggi cadenzati da accordi in sede tecnica, sanciti poi nella sede politica della Conferenza unificata. Un procedimento ispirato, da un punto di vista organizzativo, al metodo della partecipazione e strutturato, quanto a contenuti, alla regola del consenso.

In esito a tale complessa attività è la quantificazione delle risorse da trasferire, ricostruibile sulla base dei DPCM intervenuti fra il 1999 e il 2000.

Le risorse complessivamente trasferite alle Regioni a statuto ordinario ammontano a 27.535 miliardi. L'edilizia residenziale [11.629 mld] assorbe una percentuale pari al 42% dei trasferimenti. In tale ambito settoriale l'importo più consistente è attribuito alla Campania che con i 2.351 miliardi viene a comporre il

20,2% del totale. Assai elevate le risorse per edilizia residenziale del Lazio [1.918 mld], Puglia [1.291 mld], Lombardia [1.177 mld], Calabria [1.099 mld]. L'importo più basso è quello del Molise [70 mld].

Il completamento di interventi "ex Mezzogiorno" vede in cima alla graduatoria ancora la Campania con 1.058 miliardi, seguita da Calabria [1.036 mld] e Puglia [943 mld]. Per il trasporto locale al primo posto è la Lombardia [589 mld], ma subito appresso è ancora la Campania [534 mld].

Le Regioni che traggono maggiori risorse dalla somma dei finanziamenti per tutti i settori considerati, sono la Campania che con i 4.711 miliardi distanzia tutte le altre Regioni. Segue la Puglia con 3.219 miliardi e il Lazio con 3.164 miliardi; Calabria e Lombardia sono oltre i 2.500 miliardi. Il minore importo di finanziamenti lo ricevono le Marche [411 mld].

Nel processo di decentramento amministrativo, che ha interessato oltre le Regioni a statuto ordinario anche le Regioni speciali e gli enti locali, l'entità delle risorse finanziarie coinvolte dal processo di decentramento amministrativo ammonta a 32.393 miliardi di cui 16.857 di risorse *a regime*, e 15.536 di risorse *una tantum*, le prime delle quali andranno definitivamente sostituite con compartecipazioni ad imposte erariali (IRPEF, IVA e accisa benzina) per le Regioni e con l'istituzione della addizionale all'Irpef per i comuni.

Nella disaggregazione per aree, risultano 12.596 miliardi a sostegno di competenze in materia di ambiente e infrastrutture, 8.286 miliardi per attività produttive, 7.012 miliardi per servizi alla persona e alla collettività, 639 miliardi per l'agricoltura, 381 miliardi per il mercato del lavoro e 3.683 miliardi per trasporto pubblico locale.

2. Il trasporto pubblico locale

Alla legislazione regionale è affidato il compito del recepimento dei principi recati dal d.lgs. 19 novembre 1997 n. 422 modificato con il d.lgs. 400 del 1999. Tutte le Regioni (tranne la Campania) hanno adottato nel triennio 1998-2000 le leggi regionali di attuazione, rendendo in tal modo operativa, almeno sul piano normativo, la riforma del trasporto locale.

Decisiva centralità assumono i Piani regionali da coordinare con il Piano generale trasporti, mentre il miglioramento nell'efficienza è legato alla nuova disciplina dei servizi pubblici locali modificativa della legge 142 del 1990.

Strumento essenziale della riforma è il contratto di servizio che, nel superamento di assetti monopolistici e sulla base di regole ispirate alla concorrenza, si pone come momento centrale ai fini del risanamento del settore, ai cui costi operativi va assicurata, tramite i ricavi del traffico, una copertura non inferiore al 35%, mentre a fronte degli obblighi di servizio sono i corrispettivi modulati nella congruenza fra risorse disponibili e definizione di livelli minimi compatibili.

Conseguenza del nuovo quadro normativo è la certezza finanziaria e la copertura di bilancio dei contratti di servizio, che dovranno essere modulati in conformità a livelli minimi di servizi compatibili con le risorse destinate al settore.

Sul piano finanziario resta preoccupante la situazione dei disavanzi pregressi accumulati dalle aziende di trasporto locale.

Per gli anni 1994-1996 il disavanzo certificato è risultato di 5.245 miliardi a copertura del quale il bilancio dello Stato è intervenuto con un sostegno pari al 30%

Al netto di tale ultimo contributo (del quale sono state erogate le prime tre rate), diretto a ripianare un deficit pari a 1.622,8 miliardi, i disavanzi residui a carico delle aziende ammontano a circa 3.622 miliardi cui deve aggiungersi il disavanzo relativo all'esercizio 1997 pari a 1.003 miliardi e i disavanzi non ancora certificati relativi agli esercizi 1998 e 1999.

Ulteriore contributo quindicennale per 35 miliardi annui a decorrere dal 1999 è disposto con la legge 472/'99 a carico del bilancio Stato per la copertura dei disavanzi di esercizio non ripianati relativi all'anno 1997, autorizzando, anche in tal caso, le Regioni più virtuose ad utilizzare per investimenti la quota eccedente il 30% del disavanzo.

Con la legge n. 388/2000 (finanziaria 2001) è stato, infine, previsto un ulteriore contributo straordinario, pari a 1.500 miliardi, per il ripiano del disavanzo di esercizio delle aziende di trasporto pubblico locale per il 1999 e per le regolazioni debitorie dei disavanzi delle ferrovie concesse e in ex gestione commissariale maturati alla data del 31 dicembre 2000.

Gli andamenti gestionali desumibili dai dati di rendiconto registrano minori impegni e flessione nei pagamenti di cassa nel '99. Flette nel '99 la capacità di impegno sia per le spese correnti (80% a fronte del 92,3% nel 1998 e del 89,5% nel 1997) sia per le spese in conto capitale (29% a fronte del 52,3% nel 1998 e del 31,3% nel 1997). Diminuisce anche la capacità di spesa sia per le spese correnti (72,2% a fronte del 74% nel 1998 e del 79,8% nel 1997) sia per le spese d'investimento (10,7%, a fronte del 21,9% nel 1998 e del 13,1% nel 1997) in coerenza in questo caso con l'avvio del nuovo programma di investimento diretto al rinnovo del parco autobus.

Con riferimento agli investimenti attivati, i dati di rendiconto confermano un rapido smaltimento dei residui e il buon utilizzo delle risorse.

Nel quadro del programma di investimento previsto dalla legge n. 194 del 1998 le Regioni a statuto ordinario sono state autorizzate a contrarre mutui quindicennali o altre operazioni finanziarie per provvedere alla sostituzione di autobus destinati al trasporto pubblico locale in esercizio da più di 15 anni, nonché all'acquisto di altri mezzi

pubblici. Tali mutui fruiscono di un contributo quindicennale di lire 20 miliardi per l'anno 1997, 146 miliardi per l'anno 1998 e 195 miliardi a decorrere dall'anno 1999.

A seguito di tali assegnazioni le Regioni hanno assunto mutui per oltre 1.539,5 miliardi approvando il relativo programma di investimento che, tuttavia, risulta avviato in concreto solo da alcune Regioni

3. Agricoltura

L'anno 1999 è stato interessato da importanti novità nel settore dell'agricoltura. Fondamentale è stata l'approvazione della riforma della PAC, del resto preparata sin dal 1997 con Agenda 2000 all'interno del processo di revisione degli interventi a favore del settore primario.

Viene ridefinito il ruolo assegnato all'agricoltura nel contesto di una multifunzionalità riguardata quale presupposto di competitività europea, mentre un nuovo accento è posto sulla valorizzazione della qualità e salubrità dei prodotti agricoli e su un più deciso consolidamento della sostenibilità ambientale della produzione primaria unitamente a semplificazione gestionale e amministrativa.

Nel 1999 sono altresì definite le indicazioni finanziarie per il periodo di programmazione 2000-2006 dei fondi strutturali e nel corso dell'anno sono poi varati i principali regolamenti nei quali si sostanzia la riforma del settore.

Sul piano interno della politica nazionale, il 1999 è stato un anno di intensa attività legislativa nel quadro dei provvedimenti attuativi della legge 59 del 1997 e della legislazione di recepimento regionale.

Diverse sono le fonti di finanziamento statali a sostegno del settore seppure resti ormai decisamente prioritaria la quota destinata dai bilanci regionali rinveniente da entrate proprie assegnate. Il d.lgs 173/98 prevede 550 miliardi a favore dello sviluppo in agricoltura dei quali 250 per l'anno 1999. La legge pluriennale per il settore agricolo [l. 23.12.1999 n. 499] reca finanziamenti che specie a partire dal 2001 sono specialmente funzionali a dare copertura ai nuovi compiti trasferiti [540 mld a fronte di spettanze regionali per 638 mld]. Ulteriori assegnazioni rinvengono dal d. lgs 423 del 1998 che autorizza la ripartizione a favore delle Regioni di 274,4 miliardi avvenuta con provvedimento CIPE 9 febbraio 1999 n. 9.

Importante per i bilanci regionali sono le risorse comunitarie a fronte delle quali e con riferimento ai programmi operativi delle Regioni dell'obiettivo 1 finanziati dal FEOGA lo stato di attuazione ha registrato risultati non pienamente soddisfacenti specie per capacità di spesa [53,3%].

Gli esiti gestionali desunti dai dati di rendiconto e gli indicatori finanziari costruiti con riferimento al periodo 1995-1999 mostrano pagamenti complessivi di cassa pari al 32,3% della massa spendibile .

Tra le Regioni del Sud, la Calabria espone, nel 1999, pagamenti di cassa pari al 30,9 % della massa spendibile, inferiore al dato medio nazionale per oltre un punto percentuale. Altrettanto vale per la Puglia con pagamenti complessivi pari al 25,1% della massa spendibile nella cui composizione grande parte hanno i residui passivi.

Cresce nel '99 la capacità di spesa influenzata dall'esito positivo di Veneto, Toscana, Emilia Romagna. Le Regioni del Sud negli anni 1995-1999 espongono risultati sotto media quanto a capacità di spesa e velocità di cassa.

4. Risorse idriche e difesa del suolo

Il settore delle risorse idriche e con esso il settore della manutenzione e dell'assetto idrogeologico, in linea con quanto stabilito dall'Agenda 21, sono stati interessati da un incisivo processo di modernizzazione e riorganizzazione, con l'obiettivo di attuare sistemi di gestione delle risorse idriche non solo "sostenibili", ma soprattutto compatibili con l'assetto idrogeologico naturale del territorio.

Il processo di modernizzazione delineato dalla legge 36 del 1994 in materia di risorse idriche [legge Galli] e dalla legge 183 del 1989, in materia di difesa del suolo, è stato impostato su due direttrici: riqualificazione e sviluppo tecnologico dei settori, tanto sul lato della domanda che dell'offerta di risorse, servizi, sicurezza; opportunità di diffusa applicazione dei principi di sussidiarietà, partenariato pubblico-privato e concentrazione dell'intervento pubblico.

La complessa regolamentazione riferibile alle leggi 36 e 183, con i successivi provvedimenti modificativi e integrativi, costituisce un quadro di riferimento amministrativo, operativo e finanziario ove il momento della gestione e della salvaguardia dell'acqua si collegano strettamente, inducendo una imprescindibile correlazione fra i settori delle risorse idriche e della difesa del suolo. Importante il ruolo riservato alle Regioni il cui principale compito attuativo della legge Galli è quello di rendere operativi gli ambiti territoriali ottimali [ATO] attraverso la definizione dei piani di investimento, l'individuazione della tariffa d'ambito e la regolamentazione per l'aggiudicazione del sistema idrico integrato.

Leggi attuative sono state emanate da tutte le Regioni [tranne in Trentino Alto Adige] e nel loro complesso, hanno individuato 89 ATO, a fronte dei circa 8100 soggetti che, a diverso titolo, operano attualmente in tale settore.

Su un totale di 89 ATO previsti dalla normativa regionale, ne risultano insediati 48, pari al 54% rispetto al totale, distribuiti in undici Regioni.

Forte è la difformità fra le aree del Paese: al Centro, gli Ambiti previsti risultano tutti insediati; al Sud sono il 66%, mentre al Nord solo il 30%.

La carenza idrica, che ha colpito, negli ultimi anni, le zone centro-meridionali del Paese, in particolare la Puglia, la Campania e la Basilicata, ha comportato la sottoscrizione dell'accordo di programma Puglia - Basilicata 5 agosto 1999 finalizzato

a disciplinare il trasferimento delle risorse idriche condivise dalle due Regioni, per il soddisfacimento del fabbisogno idrico per gli usi plurimi da parte di entrambe.

Situazioni di emergenza idrica hanno interessato la Sicilia ove con DPCM 5 novembre 1999 è stato dichiarato lo stato di emergenza idrica nei territori delle Province di Agrigento, Caltanissetta, Enna, Palermo e Trapani.

Il dissesto idrogeologico interessa vasta porzione del territorio nazionale. Tra le Regioni più esposte: la Lombardia, ove figurano esposti a rischio 687 comuni [44,4% del totale], il Piemonte con 651 comuni [53,8% del totale] a rischio; la Campania, con 291 comuni [52,8% del totale].

I recenti gravi eventi idrogeologici [*Sarno* maggio 1998, *Cervinara* dicembre 1999, *Soverato* settembre 2000, *Piemonte* ottobre 2000, *Liguria* ottobre/novembre 2000] hanno dato impulso ad attività di pianificazione e programmazione di bacino e a nuovo impegno finanziario nel settore, cui hanno provveduto il d.l. 180/98 convertito con legge 267/98 e stanziamento di 1.100 miliardi; ad essi si sono aggiunti altri 300 con la finanziaria 2000. Nello scorso mese di aprile è stato approvato il riparto, relativo al quadriennio 2000 -2003, delle risorse pari a 2.260 miliardi, stanziati con le leggi finanziarie 2000 e 2001, per le finalità di cui alla legge n. 183/89.

Ai sensi delle leggi 341/95, 641/96, 135/97 e 208/98, sono stati ammessi a finanziamento programmi di interventi nel settore della difesa del suolo per importi rispettivamente pari a 421 miliardi, 350 miliardi, 205 miliardi, 11,05 miliardi per un totale complessivo di 987 miliardi [nell'arco temporale 1998 - 2002].

La realizzazione degli interventi ha preso avvio in seguito all'emanazione della delibera Cipe del 6 maggio 1998, che ha dettato le indicazioni procedurali per l'utilizzo delle risorse in favore delle aree depresse recate dalle suindicate leggi.

Dati recenti, forniti dai soggetti attuatori, depongono per interventi appaltati per complessivi 917.895 milioni (importo lordo), di cui 675.432 milioni appaltati nel corso del 1999, 221.509 milioni nel 1999 e 20.954 milioni [dato provvisorio] nel 2000.

Ulteriori finanziamenti a favore delle aree depresse sono previsti dalla legge 208 del 1998 per complessivi 11.050 milioni.

Con delibere CIPE 52 e 135 del 1999 e 70 del 1998 sono stati ammessi a finanziamento vari interventi per la difesa del suolo. Lo stato di avanzamento delle opere, impegni, erogazioni finanziarie dal 1998 ad oggi espone importi impegnati per 720.179 milioni, erogazioni per 319.585 milioni, e avanzamento dei lavori per 289.262 milioni.

5. Formazione professionale e mercato del lavoro

Il processo innescato con la legge 59 del 1997, tramite l'attuazione datane con il d.lgs. 23 dicembre 1997 n. 469, ha consentito di ricongiungere le competenze in materia di formazione professionale a quelle sin qui separate delle politiche del lavoro.

Il d.lgs. 469 ha trasferito alle Regioni e agli enti locali funzioni e compiti amministrativi relativamente al collocamento e alla gestione del mercato del lavoro.

Il trasferimento e la regionalizzazione dei servizi per l'impiego ha determinato una profonda trasformazione di sistema in direzione di deciso superamento della concezione tradizionale di collocamento per assumere il ruolo nuovo di erogazione di servizi per il lavoro, la formazione, l'orientamento.

Nella politica di sviluppo dell'occupazione, la formazione diviene cerniera fondamentale per consentire ricadute essenziali alla creazione di presupposti di raccordo domanda-offerta di lavoro. Un compito nuovo, dianzi inesistente, originato dall'interazione fra servizi per l'impiego, formazione, politiche e servizi per il lavoro congiuntamente raccordati nelle nuove complesse competenze assegnate alle Regioni e al sistema delle autonomie. In questo quadro la formazione assume il ruolo di strumento di sostegno alle politiche attive dell'occupazione e dello sviluppo.

Dal 1° gennaio 1999 sono state soppresse le strutture periferiche del Ministero del lavoro e dalla medesima data è prevista l'organizzazione dei servizi per l'impiego.

Principale effetto del nuovo assetto è il venir meno del monopolio pubblico del collocamento del resto già decretato con il Patto per il lavoro del settembre 1996 con il quale Governo e parti sociali convennero sull'apertura ai privati. Per quel che concerne la gestione dei servizi per l'impiego, è stato privilegiato il versante provinciale. Spettano invece alle Regioni funzioni di programmazione, indirizzo e coordinamento.

A livello amministrativo, la riforma è stata generalmente recepita da quasi tutte le Regioni a statuto ordinario [le eccezioni riguardano Puglia e Calabria]. Non altrettanto può dirsi per le speciali, dal momento che Sicilia, Sardegna, e Province autonome di Trento e Bolzano non hanno provveduto, fino a tutto il 2000, a modificare la precedente normativa.

Il confronto interregionale mette tuttavia in chiaro la variabilità regionale quanto a servizi realmente offerti e l'efficacia di risposta rispetto ai bisogni territoriali in materia di occupazione e mercato del lavoro. Da un punto di vista operativo e con riferimento ai servizi realmente attivati, le Regioni del Centro-Nord mostrano buone *performance* a fronte di un evidente ritardo del meridione specie con riguardo al livello qualitativo. Ciò vale in primo luogo per il servizio orientamento ove la poca efficienza del Sud si scontra con una esigenza di risposta resa palese dall'elevato numero di iscritti ai servizi per l'impiego in coerenza con l'elevato tasso di disoccupazione. Altrettanto vale per le risorse informatiche, inesistenti o del tutto obsolete nelle aree meridionali, mentre

insufficiente è lo stato di riqualificazione del personale a fronte dei nuovi compiti da svolgere.

L'individuazione delle risorse a copertura dei compiti assegnati nel settore del mercato del lavoro, è stato definito con DPCM 9 ottobre 1998 [G.U. 5.1.1999 n. 3] in attuazione del quale sono intervenuti 15 DPCM recanti il trasferimento di risorse finanziarie, umane e strumentali alle Regioni e agli enti locali, seguiti a fine dicembre 2000 da altri 15 DPCM.

Le risorse complessive trasferite ammontano a 380 miliardi, la maggior parte delle quali risulta assorbita da Campania, Puglia, Lazio, Calabria e Lombardia [56 mld, 43 mld, 36 mld, 35 mld, 34 mld]. Complessivamente i trasferimenti alle quattro Regioni compongono il 53,6% del totale complessivo. Per quanto riguarda poi le singole voci economiche particolare notazione è sul costo del personale che complessivamente pesa sul totale per 334 miliardi pari all'87,9% del totale trasferimento, a fronte di spese di funzionamento pari al 2,9% e alla spesa per l'Agenzia dell'impiego pari all'8,4%.

L'esercizio delle funzioni trasferite dal d. lgs. 112/98 in materia di formazione professionale è rimasto condizionato alla adozione dei DPCM di trasferimento per la copertura dei relativi oneri. Detto provvedimento, a causa della stretta connessione con l'istruzione scolastica recentemente riformata, non è stato ancora emanato.

Il d.lgs. 112/1998 ha pure previsto il trasferimento alle Regioni delle competenze dianzi spettanti agli istituti d'istruzione professionale dipendenti dal Ministero della pubblica istruzione. Questi istituti trasformati in enti regionali rientrano nelle nuove competenze delle Regioni cui sono attribuiti compiti di istruzione, vigilanza indirizzo e finanziamento.

Sul piano gestionale la spesa per la formazione espone nell'anno 1999 pagamenti complessivi di cassa pari al 33,4% della massa spendibile.

Le Regioni del Sud [tranne la Basilicata] espongono in tutti gli anni considerati risultati sotto media quanto a capacità di spesa e velocità di cassa. La Calabria nel 1999 registra pagamenti di cassa pari al 15,9% della massa spendibile, inferiore di oltre la metà al dato medio nazionale. Altrettanto vale, seppure in misura minore, per la Puglia con pagamenti complessivi pari al 26,9% della massa spendibile nella cui composizione grande parte rivestono i residui passivi. Sopra media le Regioni del Nord riguardo a ciascun indicatore.

PAGINA BIANCA

RELAZIONE

PAGINA BIANCA

PARTE I[^]

IL COMPARTO REGIONALE E GLI EQUILIBRI DI FINANZA PUBBLICA

- 1. Il comparto regionale nel quadro degli obiettivi di risparmio e razionalizzazione della spesa pubblica**
- 2. Il fabbisogno del comparto regionale e la sua copertura. Anni 1996 - 2000**
- 3. I conti correnti delle Regioni accesi presso la tesoreria generale dello Stato e gli andamenti delle giacenze negli anni 1995 - 2000**
- 4. Il patto di stabilità interno. Anni 1999 - 2000**

1. Il comparto regionale nel quadro degli obiettivi di risparmio e razionalizzazione della spesa pubblica

Le tendenze più recenti nei conti pubblici del nostro paese confermano l'esigenza di ulteriori traguardi nel percorso di rientro sia in termini di disavanzo che di debito.

Sulla base dei dati resi noti dall'ISTAT, il conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche espone per l'anno 2000 un indebitamento netto pari al 1,5% del PIL, inferiore al livello del 1999 [1,9%] seppure con esito più modesto rispetto all'obiettivo perseguito dal Governo del 1,3%.

Il rapporto debito/PIL ha registrato nel 2000 una flessione di 4,1 punti percentuali, passando dal 114,6% del 1999 al 110,5%. La crescita economica è stata del 2,9% in termini reali e del 5,2% in termini nominali.¹

I suesposti risultati, se da un lato depongono per una necessaria prosecuzione nella strategia di più stretto controllo sui saldi di finanza pubblica, hanno peraltro consentito alla politica di bilancio di assumere, a partire dall'anno 2001, una intonazione protesa all'alleggerimento del carico fiscale, mentre è rimasto prioritario l'obiettivo di riqualificazione della spesa.

La manovra di bilancio per il 2001 ha individuato due direttrici strategiche nella definizione degli interventi di razionalizzazione e risparmio.

¹ La Commissione Europea nel suo rapporto annuale con riferimento all'anno 2000 ha confermato per l'Italia una crescita economica del 2,9%, inferiore tuttavia alla media europea pari invece al 3,4%; nelle valutazioni più recenti per il 2001 la crescita economica del nostro paese è stata ridimensionata al 2,5%. Da dire che, rispetto alle stime originarie, la revisione al ribasso della crescita italiana fatta dall'OCSE è di circa due decimi di punto percentuale, mentre di mezzo punto è quella fatta dal FMI. Ancor meno favorevoli le stime di Confindustria e Isae che hanno stimato una crescita del 2,5% e del 2,4%.