

11.4. Indicatori di complessità e appropriatezza

Le notizie e i dati offerti nelle precedenti tabelle acquistano maggiore significato e differente rilievo se posti in relazione alle particolari caratteristiche dell'offerta ospedaliera ove, mentre per un verso la complessità dei casi trattati negli episodi di ricovero incide fortemente su alcuni indicatori di efficienza [degenza media, turn over], per altro verso influisce in larga misura sui costi.

La seguente tabella ha lo scopo di chiarire tali aspetti, riducendo il margine di una eccessiva generalizzazione, inevitabile se il confronto interregionale poggia esclusivamente sulla spesa media pro-capite o su indicatori di mera efficienza, non calibrati gli uni e gli altri con più attenta considerazione alla realtà dei fenomeni e delle situazioni locali.

Da dire a riguardo che se la maggiore complessità nei casi di ricovero ne aumenta il costo, l'effetto si moltiplica a fronte di una domanda ospedaliera che tende a disporsi nel medesimo senso.

TAB 74/REG

INDICI DI COMPLESSITA' E APPROPRIATEZZA ANNO 2000							
REGIONI	INDICE di CASE MIX	% CASI COMPLESSI	RICOVERI CHIRURGICI (a)	%	RICOVERI MEDICI (b)	%	TOTALE (a) + (b)
PIEMONTE	1,07	25,00	300.058	38,6	477.484	61,4	777.542
VALLE D' AOSTA	0,99	26,70	5.975	27,3	15.921	72,7	21.896
LOMBARDIA	1,09	27,00	770.390	40,1	1.150.377	59,9	1.920.767
PROV. BOLZANO	0,95	22,20	34.014	34,4	64.949	65,6	98.963
PROV. TRENTO	1,02	31,30	32.207	35,5	58.631	64,5	90.838
VENETO	1,08	25,40	360.266	40,1	539.146	59,9	899.412
FRIULI V.G.	1,14	31,10	94.670	42,0	130.947	58,0	225.617
LIGURIA	1,05	26,80	116.398	28,7	288.840	71,3	405.238
E. ROMAGNA	1,10	27,90	341.238	38,7	541.093	61,3	882.331
TOSCANA	1,10	26,10	266.409	38,0	434.196	62,0	700.605
UMBRIA	1,01	23,00	63.316	31,9	135.219	68,1	198.535
MARCHE	1,03	26,90	111.179	36,4	194.074	63,6	305.253
LAZIO	0,99	23,10	373.217	33,9	728.915	66,1	1.102.132
ABRUZZO	0,94	22,70	94.448	30,1	219.318	69,9	313.766
MOLISE	0,92	27,50	20.113	30,3	46.319	69,7	66.432
CAMPANIA	0,88	18,80	327.672	28,9	807.967	71,1	1.135.639
PUGLIA	0,89	22,30	262.889	28,0	676.835	72,0	939.724
BASILICATA	0,89	21,10	26.009	22,7	88.383	77,3	114.392
CALABRIA	0,87	23,10	101.050	25,4	296.091	74,6	397.141
SICILIA	0,89	22,20	243.032	25,3	718.732	74,7	961.764
SARDEGNA	0,88	20,70	85.154	24,4	263.735	75,6	348.889
ITALIA	1,00	24,30	4.029.704	33,8	7.877.172	66,2	11.906.876

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

La suesposta tabella consente di misurare la complessità della casistica trattata in ambito ospedaliero con riferimento alle varie aree territoriali. Da dire che valori dell'indice di *case mix*²⁷ superiori all'unità indicano un peso superiore alla media dello standard nazionale [Italia].

Con riferimento alle Regioni a statuto ordinario, tutto il Nord - nonché Toscana, Umbria e Marche - espone un indice di complessità superiore alla media nazionale con punte massime in Toscana e Emilia Romagna [1,1] cui seguono Lombardia [1,09], Piemonte [1,07], Liguria [1,05]; sotto media il Lazio [0,99], mentre Calabria e Campania espongono prestazioni ospedaliere caratterizzate dagli indici di minore complessità [0,87 e 0,88].

Nel rapporto con DRG omologhi, i casi complicati misurati in media nazionale assumono la percentuale del 24,3%, a fronte della quale livelli superiori si riscontrano in tutte le Regioni del Nord [tranne la P.A. di Bolzano] nonché in Toscana, Molise e Marche. Le altre Regioni del Centro e tutto il Sud-Isole mostrano percentuali di complessità inferiori alla media. Da segnalare poi il caso dell'Emilia Romagna con la percentuale più elevata per complessità fra le Regioni a statuto ordinario [27,9%] mentre i casi meno complicati si riscontrano in Campania [18,8%], Sardegna [20,7%] e Basilicata [21,1%].

Tali risultati trovano conferma sulla base della percentuale dei ricoveri chirurgici rispetto a quelli medici. Nella media nazionale, i primi interessano il 33,8%, mentre quelli esclusivamente medici si attestano al 66,2%. Episodi chirurgici superiori alla media si registrano in Veneto e Lombardia [40,1%], in Emilia Romagna [38,7%] e in Piemonte [38,6%].

11.5. Conclusive valutazioni sulla base degli indicatori

I suesposti dati mettono in chiaro una variabilità dipendente dalla differente morfologia delle prestazioni ospedaliere che caratterizzano le diverse realtà territoriali.

²⁷ L'indice di *case mix* [ICM] esprime la complessità della casistica trattata tramite la standardizzazione dell'attività di una data unità produttiva per un indice tipo, costituito dalla degenza media DRG specifica di uno standard.

Il confronto interregionale consente alcune considerazioni con riferimento a un quadro variegato, entro il quale particolare segnalazione meritano specialmente alcune realtà territoriali.

Nel Lazio il problema dei Policlinici e la presenza massiccia di case di cura accreditate aggiunge motivi di complessità ad un quadro già affannato dalle problematiche di settore; l'effetto è in un tasso medio di crescita della spesa sanitaria del 7% nel quadriennio 1998-2001 [6,7% il dato nazionale]. L'analisi sui principali indicatori mette in luce le seguenti caratteristiche: disavanzo di 1.701 miliardi di lire nel 2001, il più elevato fra tutte le Regioni; alta l'incidenza della spesa ospedaliera che cresce in misura percentualmente superiore alla media nazionale [+ 12,3% > 9,8%]; notevole il ricorso all'ospedaliera privata, con una presenza di 98 case di cura accreditate che assorbono il 18,1% dei ricoveri ordinari per acuti [15% il dato nazionale] e il 71,4% della riabilitazione [57,1% il dato nazionale]; degenza media in ambito pubblico [acuti regime ordinario] 7,7 rispetto a 6,6 nazionale; *offerta sanitaria* con posti letto pari a 6,35 x 1000 abitanti [5,12 x 1000 il dato nazionale] *eccessiva* rispetto ad una domanda di ricovero che è inferiore al dato nazionale; indice di rotazione per letto, più basso della media [perciò degenze lunghe], mentre elevato è l'indice di utilizzazione delle strutture; indici di complessità e appropriatezza sotto media nazionale e un numero di ricoveri chirurgici che non spiega né i costi elevati, né le degenze superiori alla media. Dai dati esposti, nella comparazione con il dato nazionale e con quello di altre realtà regionali si trae la conclusione che nel Lazio la questione dei disavanzi non trova spiegazione nell'elevata qualità dei servizi prestati o nell'elevata domanda di ospedalizzazione, né con la complessità dei casi trattati, ma viceversa trova la sua origine in fattori organizzativi e strutturali che vanno urgentemente risanati.

Con riguardo a Lombardia e Emilia Romagna, un primo aspetto di rilievo è per l'incidenza della popolazione anziana [anni 65+], influente su indici di complessità e numero di ricoveri chirurgici entrambi sopra media, mentre resta contenuta entro il dato nazionale la degenza media. Il quadro comparativo offre segnali di buona efficienza strutturale e organizzativa. E' semmai la maggiore o minore apertura al mercato privato che qualche dato in più offre alla valutazione delle due realtà.

Quanto alla Lombardia, la piena parità pubblico-privato per l'accreditamento senza applicazione di abbattimenti tariffari in caso di prestazioni eccedenti ha determinato incremento di risposta sanitaria con riduzione dei tempi di attesa ma incremento della spesa nel 1999 del 6,7%, a mitigare la quale è valsa la recente attivazione di una strategia di contenimento e tetti di spesa che ha consentito, a partire dal 2001, di mantenere il tasso di crescita entro il 5,6%

Vincente, in termini di controllo della spesa, la linea dell'Emilia Romagna che ha puntato sin dall'anno '98, su appropriatezza, accreditamento, tetti predefiniti di spesa e prestazioni coniugate a meccanismi di penalizzazione mediante riduzione proporzionale delle tariffe al superamento dei tetti. L'attenzione posta al miglioramento della qualità con riduzione di ricoveri inappropriati ha consentito un percorso virtuoso collocando i risultati di fine 2001 dell'Emilia Romagna fra i migliori in termini di evoluzione della spesa sanitaria con tasso di crescita di appena il 2,3%.

Quanto alle altre Regioni, una valutazione comparativa di estrema sintesi mette in chiaro come gli indicatori relativi a degenza media [DM] e tasso di utilizzo [IOM], ma pure frequenza di "letti vuoti" e velocità di rotazione di pazienti per letto, assumono altro 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 come pure con riferimento all'incidenza della popolazione anziana. . Da dire allora che sono proprio questi ultimi dati 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, la Puglia, la Calabria, la Sicilia, ma il discorso vale per tutte le altre realtà territoriali del Mezzogiorno e Isole, espongono, in prevalenza, dati favorevoli in termini di degenza media per acuti, basso indice di "letti vuoti" e buona rotazione di pazienti per letto, ma scontano poi 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 in linea con quella di livello nazionale.

Anche sotto l'aspetto finanziario i confronti interregionali delle attività e delle prestazioni rese in ambito ospedaliero si prestano a interessanti riflessioni. Le Regioni del Sud e Isole espongono nel 2000 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.

Tutto ciò — come già detto - 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.

PARTE IV[^]**LE POLITICHE DI INTERVENTO**

- 1. Le politiche di intervento esaminate sulla base dei risultati di consuntivo. Analisi di insieme**
- 2. Programmazione negoziata e strumenti per lo sviluppo**
 - 2.1. La riqualificazione degli investimenti*
 - 2.2. Gli Accordi programma quadro*
 - 2.3. Gli studi di fattibilità*
 - 2.4. I completamenti ed project financing*
 - 2.5. I nuclei di valutazione e verifica*
- 3. Incentivi alle attività produttive**
 - 3.1. Le azioni di sostegno tra nuovi orientamenti comunitari e decentramento*
 - 3.2. Strategie ed obiettivi degli interventi agevolativi*
 - 3.3. Le fonti di finanziamento*
 - 3.4. La gestione delle risorse*
 - 3.5. Assetti e dinamica degli interventi*
 - 3.6. Gli incentivi di competenza regionale*
 - 3.7. Analisi dei rendiconti regionali 2000*
 - 3.8. Gli incentivi ex lege 488/92*
 - 3.9. Patti territoriali e contratti di programma*
- 4. Fondi strutturali**
 - 4.1. Profili generali*
 - 4.2. Stato di attuazione della programmazione 1994 – 1999*
 - 4.2.1. Stato di attuazione dell'obiettivo*
 - 4.2.2. Stato di attuazione dell'obiettivo 2*
 - 4.2.3. Stato di attuazione dell'obiettivo 3*
 - 4.2.4. Stato di attuazione dell'obiettivo 4*
 - 4.2.5. Stato di attuazione dell'obiettivo 5a*

- 4.2.6. *Stato di attuazione dell'obiettivo 5b*
- 4.2.7. *Programmi di iniziativa comunitaria*
- 4.3. *La programmazione 2000/2006*
 - 4.3.1. *L'obiettivo 1: Programmi operativi regionali*
 - 4.3.2. *L'obiettivo 2*
 - 4.3.3. *L'obiettivo 3*
- 4.4. *I sistemi di controllo*

5. Trasporto pubblico locale

- 5.1. *Quadro normativo nazionale*
- 5.2. *Quadro normativo regionale*
- 5.3. *Quadro economico finanziario*
 - 5.3.1. *Analisi dei dati finanziari e contabili.*
 - 5.3.2. *La questione dei disavanzi pregressi.*
- 5.4. *Lo stato di attuazione della normativa regionale*
 - 5.4.1. *La programmazione e i servizi minimi*
 - 5.4.2. *La politica tariffaria*
 - 5.4.3. *L'attività di regolazione*
- 5.5. *Lo stato di apertura alla concorrenza*
- 5.6. *Programmi di investimento nel settore dei trasporti pubblici locali.*
- 5.7. *Il trasporto pubblico ferroviario*

6. Agricoltura

- 6.1. *Politica agricola comunitaria*
- 6.2. *Quadro finanziario comunitario*
- 6.3. *Politica agricola nazionale*
- 6.4. *Il quadro finanziario nazionale*
- 6.5. *I programmi interregionali*
- 6.6. *Politica agricola regionale*
- 6.7. *Analisi della spesa regionale in agricoltura*

7. Risorse idriche

- 7.1. *Premessa*
- 7.2. *Le leggi regionali di attuazione della legge n. 36/94*
- 7.3. *Gli Ambiti territoriali ottimali previsti e insediati*
- 7.4. *L'attività svolta dagli ATO*

8. Formazione professionale e mercato del lavoro

- 8.1. *Lo scenario normativo e l'attribuzione alle Regioni delle risorse finanziarie*
- 8.2. *I centri per l'impiego*
- 8.3. *Le nuove prospettive del collocamento*
- 8.4. *Il contratto a termine*
- 8.5. *Il sostegno del fondo sociale europeo*
- 8.6. *La formazione continua*
- 8.7. *Profili gestionali della formazione professionale*

1. Le politiche di intervento esaminate sulla base dei risultati di consuntivo. Analisi di insieme

Con le seguenti tabelle si intende offrire una rappresentazione della spesa regionale con riferimento alla sua destinazione e ai principali aspetti funzionali, in modo da poter sviluppare alcune considerazioni in ordine alla programmazione degli interventi, all'attuazione delle relative politiche di settore e al grado di realizzazione degli obiettivi prestabiliti.

Si è proceduto alla identificazione di cinque macro-aree più una residuale nella quale sono state ricomposte le spese delle singole Regioni riferibili ai vari settori di intervento e, con riferimento a tale quadro di sintesi, si riportano i dati finanziari dell'esercizio 2000 rinvenienti dai conti consuntivi regionali, in termini tanto di stanziamenti definitivi, quanto di impegni e di pagamenti complessivi. Come è ovvio la necessità di ricostruire una base per il confronto interregionale ha reso necessari alcuni aggiustamenti, partendo da un'aggregazione dei dati riferita a settori rappresentati in modo omogeneo nei rendiconti regionali o in altro modo ricostruibili con la collaborazione degli uffici regionali e riconducendo la parte non omogenea in un'unica macro-area denominata "altri settori".

Con eguale criterio di riclassificazione, gli stessi dati sono poi esposti per ciascuna Regione in modo più dettagliato nel Volume degli allegati.

TAB 75/REG

REGIONI																
LA SPESA REGIONALE PER MACRO-AREE E SETTORI DI INTERVENTO																
ANNO 2000																
(in miliardi di lire)																
STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA																
MACRO-AREE -Settori-	PIE.	LOM.	VEN.	LIG.	EM. ROM.	TOS.	UMB.	MAR.	LAZ.	ABR.	MOL.	CAM.	PUG.	BAS.	CAL.	TOTALE
I ^a AMMINISTRAZIONE GENERALE	641	1.589	518	411	704	466	211	247	1.086	801	150	2.931	490	201	505	10.951
II ^a ATTIVITA' PRODUTTIVE	1.068	1.652	1.020	800	993	590	263	363	2.784	811	103	883	400	251	444	12.425
- Agricoltura e foreste	454	663	437	93	446	329	150	188	574	364	71	411	232	159	266	4.837
- Industria e artigianato	388	467	394	331	319	175	83	113	182	160	20	359	95	49	71	3.206
- Turismo e commercio	216	239	189	39	225	46	20	30	208	131	12	113	44	38	27	1.577
- Altri interventi	10	283	0	337	3	40	10	32	1.820	156	0	0	29	5	80	2.805
III ^a SERVIZI DEL TERRITORIO	2.401	4.336	3.538	849	2.186	1.787	583	769	6.488	831	266	3.859	1.151	676	3.401	33.121
- Trasporti e viabilità	1236	1.658	1.543	471	932	563	127	330	2.793	327	72	996	922	320	249	12.539
- Difesa, tutela delle risorse ambientali	122	364	1.696	163	430	30	36	81	596	104	50	1.311	141	262	680	6.066
- Edilizia	406	706	288	104	534	1.182	208	149	1.964	192	92	462	48	45	1.394	7.774
- Altri interventi	637	1.608	11	111	290	12	212	209	1.135	208	52	1.090	40	49	1.078	6.742
IV ^a SERVIZI SOCIALI	9.764	21.660	12.395	4.949	9.937	8.621	2.231	3.894	14.740	3.010	782	12.556	8.172	1.262	5.066	119.039
- Sanità e assistenza	9.505	20.827	12.395	4.861	9.934	8.609	2.158	3.746	14.386	2.954	753	12.556	8.106	1.262	5.000	117.052
- Altri interventi	259	833	0	88	3	12	73	148	354	56	29	0	66	0	66	1.987
V ^a CULTURA	711	880	560	167	670	467	206	150	3.430	378	50	293	169	126	128	8.385
- Formazione professionale	420	806	396	151	80	251	176	118	250	279	44	99	16	109	21	3.216
- Altri interventi	291	74	164	16	590	216	30	32	3.180	99	6	194	153	17	107	5.169
VI ^a ALTRI SETTORI	0	4.520	1.230	187	0	0	52	47	0	292	364	44	2.962	309	901	10.908
TOTALE SETTORI	14.585	34.637	19.261	7.363	14.490	11.931	3.546	5.470	28.528	6.123	1.715	20.566	13.344	2.825	10.445	194.829
VII ^a ONERI NON RIPARTIBILI ^(*)	1.241	0	820	570	2.121	2.747	449	412	0	124	147	1.521	815	817	1.579	13.363
TOTALE GENERALE	15.826	34.637	20.081	7.933	16.611	14.678	3.995	5.882	28.528	6.247	1.862	22.087	14.159	3.642	12.024	208.192

Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto

N.B.: I totali possono presentare minime differenze dai risultati delle somme aritmetiche cui si riferiscono, questo è dovuto all'arrotondamento applicato ai valori assoluti in sede di compilazione.

^(*) Gli oneri non ripartibili sono al netto delle spese afferenti gli interventi, portati in aumento in altri settori (MACRO-AREA VI^a)

TAB 76/REG

REGIONI																
LA SPESA REGIONALE PER MACRO-AREE E SETTORI DI INTERVENTO																
ANNO 2000																
(in miliardi di lire)																
IMPEGNI																
MACRO-AREE -Settori-	PIE.	LOM.	VEN.	LIG.	EM. ROM.	TOS.	UMB.	MAR.	LAZ.	ABR.	MOL.	CAM	PUG.	BAS.	CAL.	TOTALE
I^ AMMINISTRAZIONE GENERALE	618	1.509	482	592	589	459	190	243	981	459	136	2.434	449	171	494	9.806
II^ ATTIVITA' PRODUTTIVE	913	1.094	612	859	447	390	95	205	1.270	315	101	455	220	142	269	7.387
- Agricoltura e foreste	267	340	341	108	247	258	45	89	222	116	68	225	133	115	126	2.700
- Industria e artigianato	232	412	132	331	81	53	37	66	77	86	21	163	53	16	71	1.831
- Turismo e commercio	404	112	139	42	116	40	6	26	96	42	12	67	18	9	20	1.149
- Altri interventi	10	230	0	378	3	39	7	24	875	71	0	0	16	2	52	1.707
III^ SERVIZI DEL TERRITORIO	2.025	2.186	1.534	710	1.077	861	267	437	3.456	393	261	1.969	447	308	1.372	17.303
- Trasporti e viabilità	1197	1.543	864	298	624	463	119	198	2.159	212	69	745	338	118	209	9.156
- Difesa, tutela delle risorse ambientali	110	174	511	229	109	16	30	48	342	24	48	775	64	137	230	2.847
- Edilizia	157	154	150	65	187	370	36	51	174	39	92	296	10	15	247	2.043
- Altri interventi	561	315	9	118	157	12	82	140	781	118	52	153	35	38	686	3.257
IV^ SERVIZI SOCIALI	9.587	20.523	10.577	4.751	9.418	9.506	1.960	3.200	11.577	2.814	765	11.948	7.881	1.199	4.325	110.031
- Sanità e assistenza	9.363	20.077	10.577	4.584	9.416	8.460	1.906	3.062	11.309	2.763	741	11.948	7.828	1.199	4.230	107.463
- Altri interventi	224	446	0	167	2	1.046	54	138	268	51	24	0	53	0	95	2.568
V^ CULTURA	499	324	257	173	545	415	235	75	758	222	50	287	108	104	83	4.135
- Formazione professionale	230	252	118	148	350	214	66	44	120	139	44	88	4	89	4	1.910
- Altri interventi	269	72	139	25	195	201	169	31	638	83	6	199	104	15	79	2.225
VI^ ALTRI SETTORI	0	1.774	863	63	0	0	49	28	0	145	361	44	755	298	355	4.735
TOTALE SETTORI	13.642	27.410	14.325	7.148	12.076	11.631	2.796	4.188	18.042	4.348	1.674	17.137	9.860	2.222	6.898	153.397
VII^ ONERI NON RIPARTIBILI (*)	187	596	229	295	1.412	1.920	310	294	0	71	40	1.676	35	219	310	7.594
TOTALE GENERALE	13.829	28.006	14.554	7.443	13.488	13.551	3.106	4.482	18.042	4.419	1.714	18.813	9.895	2.441	7.208	160.991

Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto

N.B.: I totali possono presentare minime differenze dai risultati delle somme aritmetiche cui si riferiscono, questo è dovuto all'arrotondamento applicato ai valori assoluti in sede di compilazione.

(*) Gli oneri non ripartibili sono al netto delle spese afferenti gli interventi, portati in aumento in altri settori (MACRO-AREA VI^)

REGIONI
LA SPESA REGIONALE PER MACRO-AREE E SETTORI DI INTERVENTO
ANNO 2000

(in miliardi di lire)

PAGAMENTI DI CASSA																
MACRO-AREE -Settori-	PIE.	LOM.	VEN.	LIG.	EM. ROM.	TOS.	UMB.	MAR.	LAZ.	ABR.	MOL.	CAM.	PUG.	BAS.	CAL.	TOTALE
I^ AMMINISTRAZIONE GENERALE	507	1.432	451	513	461	405	190	220	953	623	120	980	415	166	451	7.887
II^ ATTIVITA' PRODUTTIVE	998	1.086	462	455	453	464	214	248	751	254	48	99	442	305	410	6.689
- Agricoltura e foreste	357	464	252	64	275	260	117	111	197	137	36	48	213	220	273	3.024
- Industria e artigianato	488	326	83	195	95	115	71	66	51	54	7	17	149	46	59	1.822
- Turismo e commercio	143	75	127	20	81	59	17	37	53	34	5	34	31	31	44	791
- Altri interventi	10	221	0	176	2	30	9	34	450	29	0	0	49	8	34	1.052
III^ SERVIZI DEL TERRITORIO	1.408	1.757	1.004	506	786	974	260	348	2.537	290	63	1.075	687	305	1.161	13.161
- Trasporti e viabilità	962	1.443	536	333	401	600	121	170	1.501	165	34	688	410	132	153	7.649
- Difesa, tutela delle risorse ambientali	89	164	338	58	121	12	34	60	193	21	10	337	122	127	228	1.914
- Edilizia	129	150	126	54	208	354	46	31	75	35	5	28	57	15	217	1.530
- Altri interventi	228	0	4	61	56	8	59	87	768	69	14	22	98	31	563	2.068
IV^ SERVIZI SOCIALI	9.709	20.479	10.724	3.780	10.038	8.203	1.912	3.213	11.565	2.772	725	11.101	7.526	985	4.328	107.060
- Sanità e assistenza	9.506	20.081	10.724	3.701	10.036	8.196	1.857	3.088	11.361	2.729	698	11.101	7.445	985	4.247	105.755
- Altri interventi	203	398	0	79	2	7	55	125	204	43	27	0	81	0	81	1.305
V^ CULTURA	560	518	235	108	412	284	81	119	557	106	49	56	237	86	96	3.504
- Formazione professionale	334	436	101	92	243	130	48	80	167	22	44	8	116	73	8	1.902
- Altri interventi	226	82	134	16	169	154	33	39	390	84	5	48	121	13	88	1.602
VI^ ALTRI SETTORI	0	5.115	1.871	171	0	0	89	27	0	84	203	127	1.081	63	356	9.187
TOTALE SETTORI	13.182	30.387	14.747	5.533	12.150	10.330	2.746	4.175	16.363	4.129	1.208	13.438	10.388	1.910	6.802	147.488
VII^ ONERI NON RIPARTIBILI (*)	190	0	307	295	2.002	1.870	526	471	0	62	44	1.476	27	224	310	7.804
TOTALE GENERALE	13.372	30.387	15.054	5.828	14.152	12.200	3.272	4.646	16.363	4.191	1.252	14.914	10.415	2.134	7.112	155.292

Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto

N.B.: I totali possono presentare minime differenze dai risultati delle somme aritmetiche cui si riferiscono, questo è dovuto all'arrotondamento applicato ai valori assoluti in sede di compilazione.

(*) Gli oneri non ripartibili sono al netto delle spese afferenti gli interventi, portati in aumento in altri settori (MACRO-AREA VI^)

I dati suesposti evidenziano come il settore di intervento sul quale si concentra la maggior parte della spesa è quello dell'assistenza sanitaria, qui indicato unitamente all'assistenza sociale, insieme al quale rappresenta il 66,8% della spesa totale in termini di impegni e il 68,1% in termini di pagamenti.

Al netto di quanto destinato a sanità e assistenza sociale, la distribuzione allocativa delle risorse nelle altre macro-aree di spesa assegna a ciascuna di esse il peso percentuale qui di seguito ricostruito sia con riferimento alle previsioni definitive che alle obbligazioni effettivamente assunte ed ai pagamenti complessivi effettuati.

TAB 78/REG

PERCENTUALE DI COMPOSIZIONE DELLA SPESA REGIONALE PER MACRO-AREE (al netto sanità e assistenza sociale) ANNO 2000
--

	STANZIAMENTI % su totale	IMPEGNI %su totale	PAGAMENTI (Cassa) % su totale
Amministrazione generale	14,08	21,35	18,90
Attività produttive	15,98	16,08	16,03
Servizi del territorio	42,58	37,67	31,54
Cultura, sport, istr., tempo libero	10,78	9,00	8,40
Altri interventi	16,58	15,90	25,13
TOTALE (netto sanità)	100,00	100,00	100,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto

L'insieme delle spese riconducibili ad interventi e servizi sul territorio continuano ad occupare una posizione preminente rispetto alle altre aree di intervento sia al momento della programmazione delle attività di spesa sia nella fase della effettiva gestione. Si nota infatti che oltre il 40% degli stanziamenti complessivi [al netto della sanità] ha ricevuto tale destinazione mentre gli impegni e i pagamenti effettivi costituiscono rispettivamente il 37% e il 31% dei relativi totali.

Va osservato che nell'ambito di tale area viene ricompresa la gestione riguardante il complesso sistema dei trasporti che peraltro si caratterizza per la tipologia della spesa, quasi totalmente costituita da trasferimenti. Ben si può rilevare che per le Regioni quello dei trasporti e in genere della viabilità è il settore in cui si concentrano gli sforzi finanziari maggiori dopo l'assistenza sanitaria, ad esso essendo destinato nell'ambito

delle altre politiche di spesa il 16,1% degli stanziamenti, il 19,9% degli impegni e l'18,3% dei pagamenti.

Ritornando su un piano generale, possono ancora svolgersi alcune considerazioni riguardo alla capacità di attuazione delle politiche e di realizzazione degli interventi riscontrabile sulla scorta dei dati di gestione.

In confronto ad una spesa complessiva per interventi [le sei macro-aree delle tabelle] programmata a livello di comparto regionale per 194.829 miliardi, l'attuazione delle politiche esprime un ammontare di spesa impegnata per 153.397 miliardi mentre il totale dei pagamenti risulta 147.488 miliardi.

Il rapporto fra impegni e autorizzazioni di spesa e quello fra pagamenti complessivi e impegni, che possono essere assunti come indicatori finanziari dello stato di avanzamento raggiunto nello sviluppo degli interventi, con riferimento ai dati generali sopra riportati sono rispettivamente pari a 78,7% e 96,1%.

Tale raffronto assume maggiore significatività se determinato al netto della spesa per la sanità e per l'assistenza sociale, le cui caratteristiche peculiari giustificano andamenti diversi da quelli che contrassegnano gli altri interventi. Così depurata, la spesa regionale complessiva espone per gli impegni [45.934] la percentuale del 59,1% rispetto agli stanziamenti di competenza [77.777], mentre i pagamenti complessivi [41.733] realizzano il 90,9% in rapporto ai sopraindicati impegni.

Calando l'analisi al livello delle singole macro-aree, nelle quali sono articolate le attività regionali, si possono evidenziare i rispettivi gradi percentuali di realizzazione.

Si rileva allora che per l'amministrazione generale gli impegni ed i pagamenti rappresentano rispettivamente l'89,5% e il 72% degli stanziamenti, mentre diverso è l'assorbimento effettivo di risorse per le attività produttive [59,5% impegni/stanziamenti, 53,8% pagamenti/stanziamenti], servizi del territorio [rispettivamente 52,2% e 39,7%] e cultura [49,3% e 41,8%]. Quanto alle attività nel campo sociale, la presenza quasi totalitaria delle spese per l'assistenza sanitaria, caratterizzata dalla prevalenza di trasferimenti correnti, spiega l'elevata percentuale di spesa impegnata ed erogata [92,4% e 89,9%].

Alle suesposte considerazioni d'insieme segue nei successivi paragrafi l'analisi dettagliata rivolta a taluni specifici settori, a ciascuno dei quali è rivolto più approfondito esame.

2. Programmazione negoziata e strumenti per lo sviluppo

2.1. La riqualificazione degli investimenti

Il miglioramento dell'offerta di beni e servizi pubblici rappresenta uno dei principali strumenti di promozione dello sviluppo economico territoriale, in quanto favorisce situazioni di contesto atte ad accrescere la redditività degli investimenti privati.

E' indispensabile, tuttavia, a tali fini orientare la spesa pubblica verso interventi coordinati, tempestivi e qualitativamente rispondenti alle aspettative collettive.

L'opportunità di un'attenta riflessione in ordine all'impiego delle risorse in argomento, specie nelle aree depresse, è legata innanzitutto al fatto che il Quadro comunitario di sostegno 2000-2006 richiede, per il conseguimento dell'addizionalità, il non solo il pieno utilizzo dei fondi comunitari e degli altri fondi "specificatamente destinati", ma anche l'impegno e il pieno utilizzo nel Mezzogiorno delle risorse finanziarie ordinarie per una quota pari a circa il 30% del totale nazionale.

L'impatto di tali orientamenti ha già costituito per le Regioni un punto di riferimento indefettibile per orientare le scelte confluite nelle Intese istituzionali di programma stipulate con lo Stato e rivolte ad indirizzare territorialmente le risorse ordinarie. Ciò costituisce un dato importante sebbene ancora privo di riscontri concreti. Questi ultimi, infatti, sono legati al varo degli Accordi quadro esecutivi che, a loro volta, hanno richiesto tempi lunghi di approvazione.

All'obiettivo della riqualificazione degli investimenti pubblici appaiono, inoltre, finalizzate talune regole innovative parimenti introdotte nel contesto della programmazione comunitaria, dirette da un lato ad accelerare i processi di modernizzazione degli apparati burocratici preposti alle correlate gestioni, dall'altro ad introdurre specifici meccanismi di controllo della qualità e di monitoraggio dei risultati.

Notevole rilievo presenta -oltre al disimpegno automatico delle anticipazioni non erogate a determinate scadenze - la c.d. riserva di premialità parimenti prevista dal predetto Q.C.S..

Si tratta di una leva finanziaria che dovrebbe incentivare i comportamenti virtuosi delle amministrazioni responsabili, garantendo alle predette di beneficiare di risorse ulteriori in presenza di positivi risultati gestionali,¹ da verificare in base ad appositi criteri ed indicatori.

Il monitoraggio dei criteri del sistema premiale, assicurato da un Gruppo tecnico istituito con decreto del Capo Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione del Ministero dell'economia e delle finanze, consente di conoscere l'andamento della spesa e di verificare rapidamente il raggiungimento degli obiettivi programmati.²

Particolare interesse riveste, poi, l'art. 73 della legge n. 448 del 2001 (l. finanziaria per il 2002). Con la predetta disposizione, si prevede che i fondi nazionali vengono assegnati per finanziare progetti selezionati secondo criteri di avanzamento progettuale e di coerenza programmatica, con particolare riferimento alle priorità della programmazione comunitaria 2000-2006 e con ricorso a metodi premiali.

La novità introdotta dalla norma è quella di avere esteso le logiche programmatiche e di premialità previste per l'assegnazione dei fondi comunitari anche a quelli nazionali.

Con la delibera 36 del 2002, il CIPE, nel ripartire, per il triennio 2002-2004, complessivi 2.744,363 milioni di euro, ha destinato il 76,4% delle risorse alle regioni e alle province autonome; di tali risorse, il 51,8% verrà assegnato nel 2004.

¹ Il meccanismo è tale che ciascuna amministrazione può: a) perdere l'intera riserva premiale; b) accedere al 10% "proprio"; c) incassare un premio più elevato del 10%. Le risorse ulteriori ammontano a complessivi 4.600 milioni di euro, che rappresentano il 10% delle risorse pubbliche del QCS.

Il sistema di premialità si articola in due riserve, una comunitaria pari al 4% della dotazione iniziale di bilancio prevista dal regolamento 1260/99, ossia 996 milioni di euro, e una nazionale pari al 6% della dotazione di bilancio iniziale istituita dall'Italia, pari a 1.325 milioni di euro, a cui va aggiunto un equivalente ammontare di risorse di cofinanziamento nazionale.

² Secondo le prime valutazioni, per la riserva di premialità del 6%, particolarmente critica appare, allo stato, la situazione degli indicatori "Attuazione del servizio idrico integrato" e "Attuazione della gestione dei rifiuti urbani in ambiti territoriali ottimali"; per la riserva del 4% rivelano criticità l'indicatore "Qualità del sistema di indicatori e delle procedure di monitoraggio" e l'indicatore "Finanza di progetto".