

Anche la Regione Puglia espone nel 1995 uno squilibrio negli stanziamenti definitivi, che per la competenza è di oltre 326 miliardi; mentre poi gli stanziamenti previsionali del medesimo anno includono fra le spese di competenza un saldo negativo di soli 400 miliardi, in corrispondenza alla quota di mutuo autorizzato e non stipulato nell'esercizio, ma non tengono conto del disavanzo prodottosi nel precedente esercizio 1994 di oltre 636 miliardi, rimasto perciò privo di copertura in violazione a quanto disposto dalla legge 335 del 1976. Altrettanto è a ripetere per il 1996, ove le previsioni definitive non registrano il disavanzo dell'anno precedente [132 mld] e consentono un ammontare di spesa per altrettanto priva di effettiva copertura.

Assai elevate sono poi le disponibilità che la Puglia mantiene presso la tesoreria generale dello Stato; esse ascendono a 2.572 miliardi a fine 1995 e 3.794 nel 1996 e, nel confronto con altre realtà territoriali, denunciano difficoltà anomale nell'utilizzazione delle risorse.

Analoga, quanto a giacenza di cassa, la situazione della Campania. L'equilibrio di bilancio dell'anno '95 include in entrata 4.150 miliardi di fondo di cassa. In realtà le giacenze ascendono a fine '94 ad un importo addirittura superiore [4.847 mld] e su di esse l'esigenza è di una trasparente ricostruzione delle cause di formazione. Da notare che a fine '95 tali giacenze raggiungono l'importo di 5.864 miliardi e flettono di poco a fine '96 [5.404 mld].

Non esatta, da parte della Regione Lazio, è la ripresa - nello stanziamento definitivo '96 - del saldo negativo rinveniente dalla mancata stipulazione di mutui autorizzati nel '95 a copertura di ulteriori programmi di sviluppo. La differenza [1.168 miliardi] resta sotto linea e manca di copertura sin dalla costruzione dell'equilibrio previsionale.

Inesatta pure l'appostazione definitiva del fondo di cassa 1995: 5.908 miliardi a fine '94, mentre di soli 2.562 miliardi è la cifra stanziata in via definitiva nelle previsioni '95.

Tali anomalie contabili turbano la chiarezza delle ricostruzioni finanziarie con riguardo alla leggibilità di scelte allocative private della referenza di una trasparente situazione di partenza.

Analisi particolari sulle entrate confermano come il mutato regime dell'anno 1996 si sia tradotto in un decremento di riscossioni per le Regioni del 7,7% rispetto all'anno precedente [- 1.365 mld] che del resto trova corrispondenza nel confronto fra entrate eliminate e entrate sostituite, queste inferiori alle prime nella percentuale del 6,2%.

I tagli ai trasferimenti regionali, conseguenza di reiterate manovre nazionali di contenimento, coniugandosi alla preponderante percentuale di risorse a destinazione vincolata [86,5% in rapporto agli accertamenti], hanno determinato un progressivo restringimento nei margini di manovrabilità dei bilanci delle Regioni.

Diviene cruciale nella gestione delle entrate proprie graduare la leva dello sforzo fiscale in rapporto all'andamento complessivo dei finanziamenti che alle Regioni competono anche a valere su leggi settoriali per interventi di sviluppo.

Con riferimento al 1995, anno per il quale si dispone di dati completi, è da registrare per le entrate proprie [Tit. I°] lo scarto negativo degli accertamenti rispetto alle stime previsionali per lo 0,7% [13.758 mld/13.853].

Il risultato globale incorpora tuttavia situazioni diversificate, laddove le Regioni del nord con il loro risultato positivo per 247 miliardi [+3,9%] compensano in parte gli esiti negativi del centro e del sud.

Quanto alle Regioni del centro, i singoli risultati sono tutti negativi; complessivamente 248 miliardi di accertamenti in meno rispetto alle stime di preventivo [-7%], sulla cui flessione percentuale ad influire è soprattutto il Lazio con accertamenti inferiori alle previsioni per l'8,4%.

Le Regioni del mezzogiorno, anch'esse in flessione, lo sono per minore importo: solo 97 miliardi, pari percentualmente al 2,3% di accertamenti in meno rispetto al dato previsionale.

L'osservazione sulla capacità di sforzo fiscale riferita al periodo 1991 - 1995 sostanzialmente conferma, seppure da altro punto di vista, le medesime conclusioni; ed invero al nord lo sforzo fiscale fa crescere le entrate tributarie discrezionalmente manovrabili, sulla base di una media che si colloca - con l'eccezione della Lombardia [3,2%] - fra il 4,90% (Veneto) e il 4,76% (Piemonte); al sud tale valore percentuale - fatta eccezione per l'Abruzzo [4,0%] - oscilla tra l'1,4% (Calabria) e il 2,9% (Puglia), mentre il centro si mantiene su limiti percentuali intermedi ma più vicini al nord che al sud.

Ciò significa che lo sforzo fiscale delle Regioni del nord - a parte le indicate eccezioni - produce maggiori risultati nel riguadagnare spazi di autonomia con i quali compensare il contenimento dei trasferimenti dal settore statale.

La situazione di indebitamento delle Regioni a statuto ordinario, con riguardo ai mutui cosiddetti propri - al netto cioè della quota di indebitamento rimasta a carico del bilancio dello Stato - ascende al 31 dicembre 1996 a 11.771 miliardi, con un aumento rispetto al '95 di 1.523 miliardi. Complessivamente l'analisi del periodo consente di registrare una consistente crescita dell'indebitamento regionale che passa dai 2.830 miliardi del 1991 [consistenza di fine anno] ai 10.629 miliardi di fine 1995 ed aumenta ancora nel 1996 a 11.771 miliardi. In tale ultimo importo sono compresi i mutui assunti per ripiano debiti gestioni sanitarie ante '94 con oneri a carico delle Regioni, pari a complessivi 3.022 miliardi che rappresentano il 25,7% del totale.

Sotto altro profilo di rilevante importo è l'ammontare dei mutui autorizzati a preventivo per l'equilibrio di bilancio [15.523 mld, nel '95], i quali tuttavia risultano stipulati nella modesta percentuale del 40,1%. Particolare è il caso del Lazio che stanziava in via definitiva 7.027 miliardi a pareggio del bilancio 1995 e ne accerta e riscuote solo 823 [12,7%], ricomponendo l'equilibrio con consistente avvalimento di giacenze di cassa.

Sul versante delle spese, a fronte dell'importo complessivo di spese effettive stanziata [156.324 mld] e impegnata [124.623] nell'anno '95, ascendono rispettivamente a 88.555 miliardi e a 80.952 miliardi le allocazioni definitive e le obbligazioni assunte dalle Regioni a statuto ordinario per interventi di mantenimento dei livelli di assistenza sanitaria. La residua spesa [67.769 mld di stanziamenti; 43.671 di impegni] resta in gran parte assorbita da spese vincolate e resa rigida per le esigenze di copertura dei residui perenti e degli oneri per servizio del debito.

Il costo del personale [pagamenti di cassa] nel triennio 1994-1996 espone un incremento medio annuale del 2,9%; ascende, nel '96, a complessivi 2.771 miliardi e, rispetto alle entrate del titolo I° [riscossioni di cassa], rappresenta nella media dei tre anni il 19,96%. A confronto con la spesa di funzionamento [amministrazione generale] la componente assorbita da retribuzioni e oneri per il personale è pari, a livello di comparto, al 58,8%, con punte assai elevate in Campania [87,2%], Basilicata [74,2%], Calabria [73,5%].

Di circa 1.000 miliardi è la spesa regionale per il servizio del debito [anno 1995].

I residui perenti a fine '95 ammontano complessivamente a 25.633 miliardi; di 5.000 miliardi è la complessiva copertura offerta alle indicate perenzioni, molto al di sotto della misura di garanzia indicata dalla Corte [70% - 17.934 mld]. Quanto all'ammontare delle perenzioni, gli importi più elevati si riscontrano in Campania [2.580 mld], Lazio [2.015 mld], Lombardia [1.807 mld], Calabria [1.769].

Con riferimento agli anni 1991-1996 quasi tutte le Regioni a statuto ordinario espongono a fine anno situazioni di avanzo di amministrazione. Gli indicati saldi attivi vanno tuttavia soppesati per tener conto dell'ammontare, in alcuni casi assai elevato, delle economie sostenute da entrate a destinazione vincolata, le quali per altrettanto prosciugano l'utilizzabilità dell'avanzo e che, del resto, sono espressione di mancato avvio e realizzazione di interventi progettati e autorizzati. In rapporto alle entrate del titolo II°, ove si concentrano trasferimenti statali rinvenienti da leggi di settore, la percentuale delle economie misura il grado di inattuazione che nel 1995, per alcune Regioni, ascende percentualmente ad oltre il 30%: Lombardia, Lazio e Campania, mentre sale addirittura al 70,2% per la Calabria.

Lombardia, Lazio e Campania, sono anche le Regioni che, insieme alla Puglia e al Piemonte, espongono giacenze di cassa assai elevate nelle contabilità accese presso la tesoreria dello Stato, di molto superiori rispetto alle altre Regioni a statuto ordinario; al 31 dicembre 1996 tali disponibilità, nella somma dei saldi delle tre contabilità di tesoreria, sono: 7.284 miliardi per Lombardia [6.097 mld nel '95], 5.404 miliardi per la Campania [5.864 nel '95], 3.794 miliardi per la Puglia [2.572 mld nel '95], 3.127 miliardi per il Piemonte [3.486 mld nel '95], 2.906 miliardi per il Lazio [1.920 nel '95]. Proprio con riguardo a questi casi, la recente disciplina recata dal collegato alla finanziaria '98, in tema restrizioni di cassa, assume particolare effettualità.

PARTE III^- Le deleghe recate dalla legge 59 del 1997, nel collegamento con quanto disposto dalle leggi 127 e 94 dello stesso anno, esprimono convinta adesione ad un processo di trasformazione del sistema amministrativo italiano che spinge alla volta di un disegno in chiave di apertura federalista da attuare a costituzione invariata.

Nella disciplina delle attività, l'accentuazione in direzione di una amministrazione di risultato dà ragione della revisione e della modernizzazione del sistema dei controlli intesi a rendere più espliciti il grado dei risultati conseguiti, i costi dei prodotti, la qualità delle prestazioni.

Un quadro complesso che, nel far leva su una maggiore responsabilizzazione del livello regionale, strettamente si coniuga con l'esigenza di più aggiornati metodi nel governo del bilancio e perciò con una sua adeguata ristrutturazione valevole a meglio corrispondere al bisogno di conoscenza e di valutabilità delle scelte da adottare nella politiche di intervento per lo sviluppo e per i servizi.

Le leggi 59/97, 127/97 e 94/97 istituiscono un nesso dinamico fra struttura del bilancio e nuovi modelli di organizzazione con un più stretto legame di interdipendenza fra finanza e amministrazione. La Corte, con riferimento al versante delle amministrazioni centrali, ha avuto modo anche di recente [Referto su richiesta del Senato in materia di riforma della struttura del bilancio - SS.RR, settembre 1996] di condividere l'idea di una razionalizzazione del bilancio per funzioni, nonché per centri di responsabilità e di costo, specularmente coniugata con il disegno di modernizzazione dei modelli organizzativi, dei procedimenti, delle tecniche di amministrazione.

A livello regionale e di autonomie locali, il tema della ristrutturazione del bilancio è tuttavia al centro del dibattito politico e delle riforme sin dall'inizio degli anni '80 allorché ha preso avvio un diffuso processo di sperimentazioni in materia di controllo di gestione e amministrazione per *budget*. Per le Regioni, in considerazione delle attribuzioni proprie di questo livello di governo, il tema del bilancio e della sua struttura si è accompagnato ed è stato in certo modo preceduto da una rivisitazione dei modelli e degli strumenti di programmazione, sia con riguardo ai piani regionali di sviluppo, sia per ciò che concerne politica del territorio e conformazione dei piani territoriali. Il periodo più recente depone per un diffuso fermento istituzionale che si è tradotto nell'introduzione di nuove discipline di attività, nel quadro di un ridisegno il quale ha interessato organizzazione, procedimenti e gli stessi modelli di costruzione e progettazione dei documenti di bilancio.

Ciò posto, in adesione a tale processo innovativo, le analisi di questa Corte sulle politiche settoriali di intervento utilizzano i dati di bilancio e di consuntivo tramite una riclassificazione che ripartisce la spesa sulla base di una ipotesi di struttura dei bilanci regionali elaborata per tener dietro ad una esigenza di confrontabilità quanto più possibile coerente, sia con buona parte delle più attuali articolazioni dei bilanci regionali, sia pure con la stessa filosofia sottesa alla attuazione della delega recata nella legge 59 del 1997. Perciò cinque macro-aree [amministrazione generale; attività produttive; servizi al territorio; sanità; cultura, sport, formazione] nelle quali sono ricomposte le spese per interventi con riguardo a stanziamenti, impegni e pagamenti di cassa, oltre una sesta ripartizione, residuale, comprensiva di spese non classificabili nelle altre macro-aree.

Rispetto ad una spesa per interventi [macro-aree 1-6], progettata a livello di comparto regionale [RSO] per 136.092 miliardi, l'attuazione delle politiche esprime un ammontare di spesa impegnata per 109.679 miliardi mentre risultano pagamenti complessivi di cassa per 103.012 miliardi.

Nel raffronto con le autorizzazioni, è pari all'80,6% la percentuale utilizzata nel 1995 tramite impegni di spesa per la realizzazione di interventi o prestazione di servizi. Ancor più flettono i pagamenti [75,7%], seppure espressi con riguardo al dato di cassa, perciò riferentesi oltretutto alla competenza anche ai residui.

Al netto dell'assistenza sanitaria, la spesa regionale complessiva espone per gli impegni [27.847 mld] la percentuale del 59,9% rispetto al dato degli stanziamenti [46.519 mld], mentre i pagamenti di cassa [22.022 mld] realizzano solo il 47,3%.

L'analisi delle macro-aree, nelle quali sono articolate le attività, consente di evidenziare i rispettivi gradi percentuali di realizzazione, laddove, se per l'amministrazione generale impegni e pagamenti di cassa rappresentano il 90,4% e il 78,9%, molto diverso è l'assorbimento effettivo di risorse in termini di attività produttive [51,3% impegni/stanziamenti, 38,5% pagamenti/stanziamenti], servizi del territorio [58,8% e 48,6%] e cultura [50,6% e 37,7%]. Quanto alle attività nel campo sociale, la presenza quasi totalitaria delle spese per assistenza sanitaria, caratterizzata da prevalenza di trasferimenti correnti, dà ragione della elevata percentuale di spesa impegnata e erogata [91,3% e 90,4%].

Con riguardo al totale delle spese effettive, le Regioni a statuto ordinario, negli anni 1991-1995, a fronte della complessiva massa spendibile avuta a disposizione, espongono una capacità di spesa che si attesta mediamente al 60,08%. Sopra media sono tutte le Regioni del nord e, fra queste, i migliori risultati sono quelli dell'Emilia Romagna [72,60%] e del Piemonte [69,89%]. Le Regioni del sud - tranne la Campania [61,49%] - sono tutte sotto media. Il centro oscilla fra il valore delle Marche [52,60%] e quello

decisamente positivo della Toscana [70,59%] la quale, nella graduatoria generale è seconda solo all'Emilia Romagna. Fra le Regioni centrali, è sotto media anche il Lazio [55,97%].

Quanto alla velocità di cassa, e cioè alla capacità di trasformare in pagamenti le obbligazioni assunte, nell'anno in corso e in quelli precedenti, a fronte del dato medio pari al 72,60% per i sei anni in questione, si collocano anche qui al di sotto tutte le Regioni del mezzogiorno - tranne la Campania [73,82%] - mentre rimane risultato migliore quello dell'Emilia Romagna [83,18%], subito seguita da Piemonte [82,97%], Toscana [82,34%] e Liguria [80,19%].

I dati relativi alla capacità di impegno confermano sostanzialmente la medesima graduatoria.

La distribuzione delle risorse fra settori di intervento, una volta esclusa dal novero sanità e assistenza, indica il privilegio che nel progetto allocativo è accordato a trasporti e viabilità; attività, queste, le quali sopravanzano e non di poco gli altri settori e fra questi lo stesso settore agricolo.

Quanto a quest'ultimo, la spesa progettata neppure trova conferma attuativa nelle successive fasi dell'impegno e del pagamento che, a fronte di stanziamenti per 5.564 miliardi, realizzano percentualmente il 53,97% e il 47,05%.

Viceversa il settore dei trasporti, oltre ad assorbire per stanziamenti [7.460 mld] circa 1.895 miliardi in più dell'agricoltura, mantiene l'obiettivo progettato con impegni per 6.121 miliardi [82,05%] e pagamenti di cassa per 5.561 miliardi [74,54%].

Gli altri interventi espongono un grado di dinamicità vicino - ora in meglio ora in peggio - ai risultati registrati in agricoltura.

Il settore industria e artigianato registra realizzazioni pari al 56,74% per gli impegni, mentre è pari al 31,37% la capacità di trasformare in pagamenti quanto stanziato in bilancio.

Per ambiente e difesa del suolo, ammontano a 3.970 miliardi i fondi complessivamente stanziati nei bilanci regionali, dei quali solo 1.756 miliardi sono impegnati [44,23%] e 1.130 miliardi pagati [28,46%].

Non migliore la situazione nell'edilizia, con percentuali attuative del 31,25% per impegni e 31,52% per pagamenti, mentre la formazione professionale espone, per le indicate fasi, percentuali più favorevoli, rispettivamente pari al 59,96% e 38,15%.

A fronte del risultato di livello nazionale che, al netto della spesa sanitaria e per assistenza sociale, si colloca mediamente al 59,7% per gli impegni e al 47,2% per i pagamenti di cassa, non omogenee sono le situazioni riferibili alle singole realtà regionali. Ed invero, per ciò che riguarda la capacità di impegno, si collocano al di sotto della media nazionale: Basilicata [46,2%], Calabria [47,3%], Lazio [49,0%], Abruzzo [56,1%], Campania [55,3%], Puglia [56,5%], Umbria [58,7%]. Nei pagamenti, sono sotto il livello medio nazionale: Basilicata [35,4%], Calabria [39,9%], Abruzzo [39,1%], Molise [40,9%], Lazio [41,2%], Campania [45,8%]. Sotto media nei pagamenti risulta altresì il Piemonte [42,5%] che tuttavia registra un livello percentuale fra i più elevati nella fase dell'impegno [71,4%].

Nell'esame di dettaglio sui singoli settori, le analisi condotte sulla base dei risultati di consuntivo sono specialmente rivolte ai temi di: agricoltura, trasporti, ambiente, industria-artigianato, turismo, edilizia, con separata considerazione, nella disaggregazione per Regioni, alle disponibilità annue spendibili per competenza,

all'ammontare realmente impegnato, ai pagamenti di cassa. Particolare riflessione è dedicata poi alla sanità.

Politica agricola - I dati ufficiali confermano la prevalenza delle risorse di provenienza statale nel finanziamento della politica agricola regionale.

Nell'ambito di queste, resta il rilievo che sino al 1995 ha avuto la legge di settore 752 del 1986. Con riferimento agli anni 1992-1995 le obbligazioni assunte dalle Regioni a statuto ordinario hanno tratto sostegno dalla legge di settore per oltre il 40%.

A partire dall'anno 1990 inizia un lungo periodo contrassegnato da una consistente riduzione di assegnazioni statali al settore, cui corrisponde analoga flessione nelle allocazioni per l'agricoltura nei bilanci regionali.

La capacità di impegno nel '96 perde oltre cinque punti percentuali rispetto al '92 [54,24% < 59,93%] mentre i pagamenti di cassa ne scontano circa otto in meno [42,70% < 51,16%]. Tuttavia, alcune Regioni mantengono il peso percentuale nel settore con il contributo di risorse proprie: Lombardia, Emilia Romagna, Toscana, Basilicata.

In termini di realizzazioni, l'anno 1996 espone una percentuale di impegni pari al 54,24% degli stanziamenti, rispetto ai quali i pagamenti di cassa sono percentualmente pari al 42,70%.

Sul piano ordinamentale e organizzativo, il settore è stato interessato dalla riforma introdotta con il d.lgs. 4 giugno 1997 n. 143 che, in attuazione della delega recata dalla legge 15 marzo 1997 n. 59, ha dettato la disciplina per il conferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca. In questo contesto è anche l'intervenuta soppressione del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali e l'istituzione del Ministero per le politiche agricole.

Trasporti - Le analisi condotte prendono in considerazione i dati dei rendiconti regionali. Essi traggono maggiore visibilità con riguardo al sistema di finanziamento delle aziende di trasporto pubblico locale mediante il FNT e con trasferimenti ordinari alle Regioni complessivamente pari nel periodo 1987-1995 a 40.420 miliardi, di cui 19.163 negli anni 1992-1995, mentre per il 1996 la legge 549 del 1995 ha compreso il FNT nei trasferimenti soppressi e sostituiti con l'istituzione dell'accisa sulla benzina per autotrazione.

Nelle indicate considerazioni è la spiegazione degli andamenti gestionali rinvenuti dai rendiconti regionali. Nel senso di mettere in chiaro la componente percentuale che ciascuna Regione ha assorbito rispetto alle assegnazioni del FNT. Tre Regioni, a fronte del complessivo finanziamento dal FNT 1987-1995, ne assorbono quasi il 60%. In particolare il Lazio con gli 8.425 miliardi costituisce la maggiore componente percentuale pari al 20,84%; segue la Lombardia [7.854 mld] con il 19,43%, mentre un po' a distanza si colloca la Campania con il 13,11%.

A fronte di erogazioni complessive da parte del bilancio Stato a valere sul FNT, i rendiconti delle Regioni 1992-1996 espongono impegni e pagamenti nella coerenza della funzione di trasferimento ad aziende di trasporto locale che ad esse compete.

Gli andamenti annuali riflettono sostanzialmente il medesimo trend delle erogazioni da bilancio Stato per finanziamento fondo nazionale trasporti. Il che dà spiegazione, in primo luogo all'elevata percentuale di impegni [72,5%] e di pagamenti complessivi

[66,6%] rispetto agli stanziamenti, in secondo luogo ai valori talvolta assai elevati riscontrabili nei pagamenti di cassa di alcune Regioni. Così, per il Lazio, che nel 1992 eroga per cassa 1.242 miliardi, ma ne ha ricevuti da bilancio Stato 1.084 e 1003 ne aveva avuti nell'anno precedente. Altrettanto vale per Lombardia e Campania.

Le suesposte considerazioni schiudono intanto al diverso piano di riflessione collegato alle disposizioni attuative della legge 59 del 1997 in tema di conferimento di funzioni e compiti a Regioni e enti locali in materia di trasporto pubblico locale. Il d. lgs. 19 novembre 1997 n. 422 definisce le competenze riservate allo Stato [art. 4] per riservare quanto vi è di residuale alle autonomie territoriali, per conferimento o delega.

Le linee sono in direzione di puntuale applicazione della delega recata dalla legge 59, e le Regioni sono chiamate a predisporre in materia un piano per il conferimento agli enti locali di tutte le funzioni che non richiedano esercizio a livello regionale. Il contratto di servizio è il modulo procedimentale-convenzionale valevole altresì a regolare i rapporti nell'ambito dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale, ove le regole dettate sono funzionali al superamento di assetti monopolistici e all'introduzione di regole di concorrenzialità. I contratti di servizio assumono perciò il ruolo fondamentale di assicurare la completa corrispondenza fra oneri per servizi e risorse disponibili, al netto dei proventi tariffari. Di qui, la previsione per ogni Regione di un fondo regionale destinato ai trasporti, alimentato da risorse proprie regionali ma pure da quelle rinvenienti dal conferimento di nuove funzioni e da determinarsi con DPCM, di concerto con Trasporti e Tesoro e di intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

Ambiente - Le appostazioni recate nei consuntivi regionali relativamente al settore riflettono attività e interventi fra loro non perfettamente omogenei. Il confronto interregionale soffre di un certo grado di approssimazione.

A fronte di stanziamenti complessivamente pari nel quinquennio a 22.204 miliardi, le obbligazioni giuridicamente assunte hanno contribuito alla attuazione degli interventi nella modesta percentuale del 45,56% [10.118 miliardi] che ancor di più flette con riguardo ai pagamenti di cassa [32,55% - v.a.: 7.229 mld].

L'esame dei trends gestionali mostra il peggioramento del grado di realizzazione; ed invero la percentuale dell'impegnato flette a partire dal 1992 tanto che, mentre è pari al 52,00% in quell'anno, si porta al 38,54% nel 1996 perdendo progressivamente, nell'arco dei cinque anni, oltre tredici punti percentuali. Altrettanto vale per i pagamenti che, attestati al 32,37% nel 1992, si riducono al 25,78% nel 1996.

Sugli indicati risultati ha esercitato notevole influenza anche la difficile e complessa procedura legata all'attuazione del Piano triennale per la tutela ambientale.

Il confronto fra Regioni espone i rispettivi livelli di realizzazioni e di performance nel periodo 1992-1996. Posto il valore medio nazionale riferito al quinquennio e corrispondente per gli impegni alla percentuale del 45,59% e per i pagamenti al 32,58%, fra le Regioni del nord, sotto media è la Lombardia [36,7% e 29,8%]. A tener conto di entrambi gli indicatori, migliore risultato è quello dell'Emilia Romagna [50,73% e 37,5%], superata in realtà dalla Liguria [60,4% e 26,62%] per la percentuale di impegni ma nuovamente in vantaggio per livello dei pagamenti. Quanto a questi, il risultato migliore è quello del Piemonte, del resto positivo anche per gli impegni [50,36% e 41,87%]. Sotto media, sia per impegni che per pagamenti, le Regioni del mezzogiorno,

mentre, fra le Regioni del centro, il Lazio espone i risultati migliori anche in rapporto alle Regioni del nord [66,5% e 61,4%].

Industria e artigianato, turismo, edilizia - Nell'ambito dei tre settori, l'edilizia si posiziona al primo posto quanto ad assorbimento di stanziamenti di competenza, senza però conservare la posizione quanto a impegni e pagamenti.

Nel 1996, le autorizzazioni di spesa per l'edilizia, complessivamente pari a 4.951 miliardi, si sono tradotte nell'assunzione di impegni per soli 1.424 miliardi [28,8%].

Assai più dinamici gli altri due settori, industria-artigianato e turismo; i quali, nel 1996, impegnano rispettivamente il 58,4% e il 60,2% degli stanziamenti, effettuando pagamenti di cassa per il 33,5% e il 34,5%.

I dati relativi al quinquennio confermano la maggiore capacità attuativa nei primi due settori considerati, mentre nel campo dell'edilizia resta basso l'indice della capacità di impegno per tutti i cinque anni [37,30% nella media del quinquennio], mentre anche i pagamenti di cassa si mantengono a livelli percentuali distanti dalla spesa autorizzata e in un rapporto che nella media percentuale del periodo è pari al 27,87%.

Anche in questo settore non mancano, tuttavia, esempi di apprezzabili risultati se è vero che Veneto, Piemonte, Emilia Romagna, Toscana, Lombardia, attivano nel 1996 interventi in misura assai superiore alla media nazionale e rispettivamente pari, per capacità di impegno al 77,30%, 63,27%, 59,53%, 51,81%, 44,83% e con percentuali di pagamento che non sono da meno. In coda alla graduatoria sono Campania e Basilicata con capacità di impegno rispettivamente pari al 12,8% e al 18,2%.

Quanto al settore industria e artigianato i risultati complessivamente più favorevoli non tolgono tuttavia il riprodursi anche qui delle medesime differenze nella *performance* regionale, laddove, preso a riferimento l'anno 1996, gli ottimi risultati per capacità di impegno realizzati da Veneto [94,4%], Toscana [91,35%], Emilia Romagna [78,5%] Umbria [66,2%] si coniugano con i livelli di attività assai poco positivi di Abruzzo [28,1%] Campania, [29,59%], Lazio [41,0%] lontani dalla media nazionale dell'anno attestata al 58,34%. Nei pagamenti di cassa non muta la graduatoria regionale quanto a percentuali realizzative.

Gli interventi posti in essere dalle Regioni nel campo del turismo mettono in chiaro una realtà che, quanto a funzionalità nei processi di spesa, non è omogenea rispetto alle precedenti. Ed invero se la Toscana conserva la posizione di capolista nella capacità di impegno [96,39%] e al seguito resta l'ottima posizione del Veneto [75,3%], nondimeno al secondo posto si colloca la Liguria [82,14%] e buone performance sono quelle di Lazio [79,3%], Marche [73,0%].

Meritevole di interesse è infine lo scrutinio sul peso percentuale esercitato da ciascuna Regione sulle politiche settoriali, in termini di contributo al valore complessivo degli stanziamenti in ciascuno dei settori sin qui esaminati.

Per l'agricoltura, a tener conto degli ultimi due anni [1995 e 1996], al primo posto nella composizione percentuale delle autorizzazioni complessive di spesa sono Piemonte [16,21% e 14,02%], Emilia Romagna [10,80 e 10,35%], Lombardia [8,91 e 11,66%], Puglia [10,73% e 9,93%]. Quest'ultima tuttavia non mantiene la posizione con riguardo all'ammontare degli impegni che nel totale dei due anni sono inferiori a quelli esposti dalla stessa Basilicata.

Per il settore trasporti, la parte più grossa del complessivo stanziamento è assorbita da Lazio e Lombardia, le quali con le rispettive percentuali, negli ultimi due anni, del

17,33% e 21,62% [Lazio] nonché del 18,91% e 16,64% [Lombardia] coprono, nel 1995, il 36,27% e, nel 1996 il 38,35%.

Nel settore ambiente primeggia il Veneto [25,53% nel 1996] che mantiene la posizione anche con riguardo agli impegni effettuati. Segue la Campania con la percentuale del 20,81% di stanziamenti nel '96, con il 18,10% di impegni e con una percentuale di pagamenti pari al 26,86% di quelli complessivi del livello nazionale.

Piemonte, Emilia Romagna, Puglia e Toscana, con i loro stanziamenti di spesa per l'industria-artigianato, compongono la maggiore percentuale complessiva del settore.

Edilizia e turismo risultano le politiche privilegiate da Lombardia, Emilia Romagna e Calabria; salvo poi, per quest'ultima Regione, perdere la posizione - e di non pochi punti percentuali - nella fase del pagamento.

Sul piano istituzionale, l'esito positivo del referendum popolare abrogativo della legge istitutiva del Ministero del turismo e dello spettacolo ha anticipato tramite la legge attuativa 30 maggio 1995 n. 203 l'operatività in questa materia dei principi recati dalla legge 59 del 1997 mediante il trasferimento alle Regioni a statuto ordinario di tutte le competenze e funzioni amministrative del soppresso Ministero, ad eccezione di quelle specificamente conservate all'amministrazione centrale.

La legge 203 del '95 ha istituito il "Fondo per la qualificazione dell'offerta turistica italiana" con una dotazione iniziale di 39 miliardi per il 1995 iscritto nello stato di previsione della Presidenza del Consiglio da ripartire annualmente fra le Regioni in due quote, la seconda delle quali - pari al 30% del Fondo - da assegnare alle Regioni nel cui territorio ricadano aree ammissibili agli interventi dei fondi strutturali comunitari, obiettivi 1,2 e 5-b.

Sul piano finanziario, decisa influenza in prospettiva sui settori considerati è destinata ad esercitare la legge 7 agosto 1997 n. 266, "Interventi urgenti per l'economia", la quale introduce una profonda riforma nel sistema delle agevolazioni, mentre sul piano finanziario nuove opportunità economiche rinvergono da una progettazione di risorse per 7.000 miliardi, la cui attivazione è rimessa ai provvedimenti di attuazione. Nell'ambito della complessiva dotazione finanziaria programmata per le agevolazioni alle imprese, figura il rifinanziamento degli interventi per l'innovazione, nonché l'istituzione di un fondo nazionale per il rilancio degli investimenti nei settori del commercio e del turismo per il biennio 1998-1999 [dotazione 100 mld]; mentre, sempre con riguardo ai predetti settori, è la previsione di 160 miliardi per la concessione di contributi a favore di cooperative e consorzi.

Assistenza sanitaria - La questione dei disavanzi pregressi rinvenienti dalle gestioni stralcio, seppure non ancora risolta è in fase di avanzata soluzione. Con riferimento ai disavanzi pregressi 1987-1994, la copertura offerta sino tutto il '96 a valere sui mutui contratti con gli istituti di credito ordinario e/ con la Cassa dd.pp., [45.988 mld, di cui 33.563 mld i primi, 12.425 mld la Cassa] già aveva contribuito a ridurre il residuo squilibrio a 11.462 miliardi [10.841 mld per le RSO]. Importi, questi, certificati dai Presidenti delle Regioni a norma della legge 21 del 1997 [di conv. dl. 630/96] in varie date fra il gennaio e il maggio 1997. A seguito della disciplina introdotta con la legge 11 febbraio 1997 n. 21 il diverso sistema previsto per far luogo ad ulteriori operazioni di copertura si è tradotto nello scorso anno 1997 nel finanziamento dello scoperto ante '94 per altri 5.000 miliardi sulla base di mutui stipulati direttamente dal

Tesoro e versati alle Regioni in corso d'anno. Le Regioni ne hanno prelevati 3.744 per assegnarne 3.478 miliardi alle gestioni stralcio e 266 ai propri tesorieri. A loro volta le gestioni liquidatorie, a fronte del complessivo importo di entrate rinvenienti dalle assegnazioni regionali [3.478 mld] e da entrate proprie [1.408 mld], hanno utilizzato 3.034 miliardi per provvedere ai pagamenti di debiti, con conseguente saldo attivo di 1.798 miliardi, mentre di 1.464 miliardi è l'attivo in giacenza nella contabilità regionale.

A seguito delle descritte operazioni di mutuo e dell'ulteriore ripiano a carico dello Stato per 4.672 miliardi [5.000 mld comprese le RSS], la situazione debitoria aggiornata espone a fine anno '97 esigenze di copertura per le Regioni a statuto ordinario di ulteriori 6.169 miliardi, cui il Tesoro è chiamato in parte a far fronte in una misura capitale corrispondente ad un onere annuale di 450 miliardi, mentre il rimanente squilibrio fa carico ai bilanci regionali [art. 1 *bis*, legge 21/97].

Se la questione dei disavanzi pregressi volge a soluzione, resta l'incognita legata al riprodursi dei disavanzi anche con riguardo alle gestioni del c.d. nuovo corso.

Il 1996 disattende le attese, in certo senso positive del precedente anno, con 2.992 miliardi di saldo negativo che peggiora l'esito del 1995 [- 1.381 mld].

Alla sua formazione contribuisce la consistente crescita della spesa che nel '96 subisce, rispetto al dato omologo del '95, un'impennata di 6.670 miliardi, seppure ad attenuarne l'impatto sul saldo sia l'aumento di quasi 3.500 miliardi di contributi sanitari.

Quanto alla diversa incidenza regionale nella determinazione di tale crescita di spesa, l'esigenza è di tenere conto anche dei risultati delle Regioni a statuto speciale, la cui spesa realizza nel '96 un'imponente crescita percentuale: Sicilia + 9,6%, Valle d'Aosta + 8,31%, Provincia di Bolzano + 13,68%, Provincia di Trento + 6,34%, Friuli V. Giulia + 5,38%.

Con riferimento alle Regioni a statuto ordinario, a fronte del risultato percentuale di livello nazionale [+ 7,19%], si collocano al di sopra per più di un punto: Abruzzo [+ 12,47%], Puglia [+ 10,68%], Calabria [10,43%], Molise [9,08%], Campania [+ 8,85%], Toscana [+ 8,43%].

Nondimeno, la maggiore crescita di spesa si concentra proprio in quelle Regioni che - ad eccezione della Toscana - espongono viceversa situazioni di avanzo o minor disavanzo sia nel '95 che nel '96. Di qui l'interrogativo sul grado di efficienza allocativa delle risorse destinate al settore.

Per altro verso, l'incremento dei finanziamenti dell'anno 1996, in rapporto al '95, espone una situazione ineguale fra Regioni, laddove a fronte di una crescita complessiva pari al 5,6%, ad usufruire delle percentuali più elevate sono: Liguria [+ 7,48%], Campania [6,1%], Lombardia [+ 5,8%], Calabria [5,5%].

Sotto media e perciò penalizzate, rispetto al parametro nazionale: Emilia Romagna [+ 4,38%] Veneto [+ 5,1%], Toscana e Puglia [+ 5,2%].

Resta, intanto, la distanza con il parametro capitaro fissato a livello nazionale, pari, nel 1995, a 133.994 lire a cittadino [1.532.000 lire per il '95 secondo il PSN, 1.665.994 lire la spesa pro-capite '95 a livello nazionale in ambito regionale]. Nel 1996 il travalicamento rispetto al parametro capitaro è di 145.187 lire a cittadino [parametro capitaro '96: 1.591.760 lire < spesa pro-capite '96: 1.736.947 lire].

Ad esercitare influenza sugli indicati risultati vi sono cause riconducibili, per un verso, alle caratteristiche demografiche e sociali, per altro verso, alle specificità proprie legate al modo e alla qualità di prestazione del servizio e in corrispondenza a queste al suo costo, ma pure alle particolari caratteristiche della domanda e dell'offerta nonché al

sistema di computo della mobilità ospedaliera che ha ulteriormente pesato nella composizione dei fattori di costo, con effetto in termini di bilanciamento fra entrate e uscite.

Con riguardo alla composizione per età della popolazione, l'indice di invecchiamento conferma Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Umbria come le Regioni italiane - fra quelle a statuto ordinario - con la più elevata presenza di anziani; tant'è che a fronte del dato medio nazionale del 16,4%, le indicate regioni espongono livelli assai più elevati: 22,9% (Liguria) 20,8% (Emilia Romagna), 20,6% (Toscana e Umbria); sopra media nazionale [16,4%] sono altresì Marche [19,8%], Piemonte [18,7%], Molise [18,5%] Abruzzo [18,0%].

Quanto ai problemi strutturali, la questione di fondo è rappresentata dalle particolarità di una rete ospedaliera caratterizzata a livello nazionale da un numero elevato di ospedali, con dimensioni e standard di offerta antieconomici nonché dalla insufficiente ricettività di strutture specialmente destinate alle lungodegenze come pure dall'irrisolto problema delle strutture per anziani non autosufficienti e disabili.

La mobilità in ambito ospedaliero postula, d'altra parte, di trovare coerenza sulla base di un sistema di compensazione capace di misurare il prodotto ospedaliero mediante più puntuale utilizzazione dalle schede di dimissione ospedaliera e con più attenta considerazione ai costi per DRG.

In questi ultimi due anni la mobilità è stata compensata, in sede di ripartizione di *fsn*, sulla base di sei classi e relativa quantificazione economica, i cui valori nominali nel 1995 sono stati aggiornati rispetto alla precedente quantificazione economica, con la maggiorazione del 2,5%. A fronte di che le tariffe per le prestazioni di assistenza ospedaliera, recentemente modificate e aggiornate dal d.m. del giugno 1997 (GU 8.9.1997, suppl. n. 209) fissano, per alcuni interventi, importi di gran lunga superiori rispetto a quelli sopracitati. Né il sistema ha recuperato gran che nell'anno 1996 a seguito del disposto incremento percentuale del 3,5% sul '95.

Le voci economiche di spesa che maggiormente hanno influito sull'aumento di spesa registratosi nel 1996 [+ 6.670 mld] sono: il personale [+ 2.787 miliardi], la farmaceutica [+ 1.099 miliardi], i beni e servizi [+ 931 miliardi]. In percentuale, rispettivamente: 41,78%, 16,47%, 13,95%.

L'analisi per funzioni conferma la decisa prevalenza, nella composizione della spesa, di quella ospedaliera con una percentuale che assorbe, nel 1996, il 56,9% delle erogazioni di parte corrente.

Nel confronto con il parametro capitaro di finanziamento, fissato per l'anno '95 in corrispondenza a tale livello funzionale [823.000 lire circa], è di circa 115.000 lire il travalicamento pro-capite.

A parte l'incidenza sulle uscite di parte corrente - sempre superiore al 50% per tutti gli anni considerati - la spesa ospedaliera espone dal 1991 al 1996 un trend complessivamente in crescita che evolve percentualmente dal 53,50% al 56,94%.

A fronte del costo elevato dell'offerta, assumono rilievo - oltre la qualità delle prestazioni - il rispetto degli standards di attività, come pure il tasso di ospedalizzazione in rapporto alla composizione demografica della popolazione, sia infine il fenomeno relativo alla mobilità interregionale.

Quanto agli *standards* le indicazioni sono quelle da ultimo recate all'art. 1, della 662 del 1996 [collegato alla finanziaria '97] che conferma la precedente disciplina in tema

di dotazione media di posti letto, di degenza media, in rapporto al numero dei ricoveri nonchè grado di utilizzazione dei posti letto e tasso di ospedalizzazione.

Con riferimento alla distribuzione dei posti letto, a fronte del dato normativo di 5,5 posti letto x 1000 abitanti, il dato nazionale riferito al 1995 espone il 6 x 1000 con valori ancora superiori per Liguria [7,3], Veneto [7,1], Puglia [7,1], Abruzzo [6,8], Lazio [6,7].

Nella valutazione degli altri indicatori di *performance* il riferimento alle specifiche discipline è presupposto di sintomaticità nei confronti interregionali.

Perciò, degenza media e tasso di utilizzo, come pure indice di rotazione e di turnover sono valutati con riguardo a specifiche discipline; laddove poi in chirurgia generale e nell'ortopedia, gli indicati parametri assumono puntuale rilievo solo se coniugati in rapporto agli interventi chirurgici effettuati. Proprio quest'ultimo dato offre appropriata decodificazione agli indici di attività, se è vero che il favorevole esito di tutti gli indicatori nella chirurgia generale, qualora sia coniugato con quello relativo agli interventi chirurgici, mantiene nella lista di apprezzabile *performance* solo poche Regioni: Toscana, Emilia Romagna, Veneto, Umbria. Del resto, anche nella ortopedia sembrano reiterarsi i medesimi risultati dal momento che Regioni come Campania, Lazio, Abruzzo, con tassi di utilizzo delle strutture ospedaliere [80,0 - 83,8 - 80,1] superiori alla media nazionale [76,2] e al limite stesso normativamente fissato [75 per cento in media annua], scontano poi bassi indici per interventi chirurgici. Sono viceversa Toscana e Emilia Romagna, a primeggiare nella graduatoria formata dal più elevato numero di interventi chirurgici associati ad un apprezzabile tasso di utilizzo delle strutture e ad una degenza media che resta entro il livello medio nazionale. Lombardia, Veneto, Liguria mostrano indici elevati quanto a interventi chirurgici, legati peraltro a indici di attività non sempre del tutto positivi.

I confronti interregionali delle attività e prestazioni rese nel 1995 dagli istituti di ricovero pubblici pongono in luce per le Regioni del sud una situazione generalmente positiva con riguardo ai risultati finanziari delle gestioni; così per Calabria, Puglia, Basilicata, Campania, Molise, Abruzzo. Tale esito gestionale - eccezion fatta per il Molise - si coniuga tuttavia ad una notevole esportazione di pazienti non compensata da importazione, ad interventi chirurgici inferiori alla media nazionale, ad indici di *performance* assai modesti.

Sotto il diverso profilo della domanda ospedaliera e della frequenza nel ricorso alle strutture di ricovero [TS], a livello nazionale sono 173,9 i ricoveri ogni 1.000 abitanti presso strutture ospedaliere, di cui 18,9/1.000 presso quelle private convenzionate, a fronte del parametro fissato a livello normativo del 160/1000.

Sopra media nazionale, per ricoveri pubblici, sono: Liguria, Veneto, Abruzzo, Umbria, Marche, Emilia Romagna, Puglia, Basilicata, Toscana, Lombardia. Per ricoveri privati: Calabria, Lazio, Campania, Abruzzo, Emilia Romagna, Lombardia.

In ordine alla mobilità - a parte il sistema di compensazione di cui si è detto e della sua inadeguatezza ai fini di un integrale recupero dei relativi costi - gli andamenti dei saldi import/export, desunti dalla matrice di mobilità del Ministero della sanità, risultano attivi per: Lombardia [+ 45.629], Veneto [+ 30.087], Liguria [+ 12.766], Emilia Romagna [+ 38.274], Toscana [19.811], Umbria [12.089], Marche [+ 656], Lazio [+ 15.473]; risultano invece passivi per le altre Regioni e fra i più elevati sono quelli di Campania [- 48.198], Calabria [- 33.501], Puglia [- 27.171], Basilicata [12.411]; negativo anche il saldo del Piemonte [- 10.043]. I suesposti dati non sempre coincidono

con quelli dichiarati dalle Regioni. In particolare, Emilia Romagna e Veneto espongono saldi attivi a quelli suindicati. Di qui l'esigenza di far chiarezza sulla corrispondenza della compensazione per mobilità al dato reale dei saldi.

Altro aspetto, tuttavia sempre legato a qualità e costo delle prestazioni sanitarie, è quello della congruente ristrutturazione della rete ospedaliera.

Il d.l. 17 maggio 1996 n. 280 convertito con la legge 18 luglio 1996 n. 382, ha introdotto nuovi criteri cui le Regioni devono ispirarsi nella ristrutturazione delle rete ospedaliera.

La nuova disciplina è valsa a superare le difficoltà legate alla chiusura dei piccoli ospedali [l. 412/91, l. 724/94, l. 549/95] mediante un disegno complessivo di ristrutturazione della rete ospedaliera alla cui realizzazione è funzionale lo sblocco dei fondi di cui all'art. 20 della legge 11 marzo 1988 n. 67. Si tratta di 2.000 miliardi, secondo l'accantonamento previsto dalla finanziaria '97, prioritariamente finalizzati a quegli interventi di trasformazione per destinazione, di accorpamento, di riconversione, di disattivazione necessari per assicurare il rispetto degli standard di prestazione [ITO: 75%; posti letto: 5,5 x 1000; TO: 160 x 1.000].

Con deliberazione CIPE 21 marzo 1997 è approvato il documento di avvio della seconda fase del Programma straordinario di investimenti in sanità ai fini del completamento delle iniziative avviate dalla Regioni per la riqualificazione e l'ammodernamento strutturale e tecnologico.

La strategia progettuale include una forte scommessa alla volta del completamento della realizzazione di RSA, da inquadrare nell'ambito di una rete integrata di servizi valevoli a migliorare la fruibilità delle attività da parte dei cittadini anziani e/o disabili. In questo ambito pianificatorio si iscrive la sollecitazione ad un più deciso ed elevato livello di integrazione tra i servizi sanitari e tra questi e i servizi socio-assistenziali.

L'art. 20 della legge 67 del 1988 prevede un limite complessivo di spesa di 30.000 miliardi per un programma pluriennale di interventi in materia di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento del patrimonio sanitario pubblico e di realizzazione di residenze per anziani e soggetti non autosufficienti ad opera di Regioni, Province autonome, IRCCS, Policlinici, Università, Istituti zooprofilattici sperimentali; tale finanziamento, trova sostegno in operazioni di mutuo con oneri a carico dello Stato per il 95% delle spese ammissibili articolate per triennio, mentre il rimanente 5% resta a carico delle Regioni e degli altri enti richiedenti.

Il primo triennio, operativamente ha avuto inizio solo a partire dal 1994, anche per le modificazioni e integrazioni normative succedutesi in quei primi anni. Per il primo triennio il limite complessivo di spesa pari a 10.000 miliardi si è poi ridotto a 9.400 miliardi.

La situazione al 21 marzo 1997 espone un finanziamento autorizzato dal CIPE per 8.883 miliardi di cui 8.623 per interventi regionali e 363 per interventi relativi agli altri enti.

Quanto a capacità realizzative, il confronto dei dati relativi al periodo 1993 - marzo 1997 mette in chiaro la percentuale annuale di avanzamento delle richieste da parte delle singole Regioni; laddove, con riguardo a quelle a statuto ordinario Toscana, Emilia Romagna, Liguria e Umbria ottengono autorizzazioni dal CIPE congruamente scaglionate negli anni '93, '94, '95, e primo semestre 1996. Viceversa, Campania, Puglia, Calabria, Basilicata, ma pure Lazio e Marche, concentrano quasi il totale delle autorizzazioni a partire dal secondo semestre 1996. In particolare meritano segnalazione

i casi di Campania, Lazio e Puglia. La prima, a fronte di una quota assegnata per 1.064 miliardi a tutto il 1° semestre 1996 ottiene autorizzazioni dal CIPE per soli 48 miliardi; il Lazio alla medesima data espone autorizzazioni CIPE per solo il 14,7% di quanto assegnato [132 mld/891 mld]; la Puglia alla stessa data a fronte di assegnazioni per 752 miliardi se ne vede autorizzati 86 [11,45%].

Ora, seppure l'importo dei mutui autorizzati si attesti, nei primi mesi del '97, su una percentuale di livello nazionale di circa il 92% della quota complessiva assegnata per il primo triennio, nondimeno la concentrazione delle domande di finanziamento [circa il 72%] nell'agosto 1996 comporta che gran parte dei relativi cantieri non possano che essere tuttora in fase di apertura.

La distribuzione delle risorse per categorie di intervento dimostra il privilegio accordato alla edilizia ospedaliera, cui è stato destinato circa il 63% dei mutui autorizzati. Si evidenziano punte massime [Umbria e Molise] e minime [Calabria].

Minori le percentuali di mutui destinate agli altri interventi; in particolare per le RSA la percentuale si attesta al 19,96%; per i servizi territoriali il 6,55%, mentre solo l'1,71% viene riservato alla prevenzione.

A proposito delle residenze sanitarie assistenziali [RAS], l'originario obiettivo individuato dall'art. 20 della legge 67 - del resto confermato nei successivi provvedimenti legislativi - era quello di introdurre una rete di servizi per garantire "assistenza prolungata" (*long care term*) alla popolazione anziana e ai soggetti non autosufficienti.

Rispetto alla previsione programmatica di 140 mila posti letto in RAS, il primo triennio ne ha finanziati 27.519, di cui 24.141 per anziani e 3.378 per disabili.

Quanto a percorsi realizzativi la ripartizione delle autorizzazioni CIPE concentra più del 50% degli interventi in cinque Regioni: Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Toscana.

Con riguardo poi alla diversa percentuale di autorizzazioni che le Regioni si sono assicurate, il confronto con la soglia del 22,7%, prevista dal decreto 29 agosto 1989 n. 321 del Ministro della sanità, mette in chiaro che, fra le Regioni a statuto ordinario, si collocano al di sopra del suindicato valore-soglia: Piemonte [37%], Toscana [33%], Emilia Romagna [30%] Lombardia [29%], Veneto [26%].

Finanziamenti particolarmente bassi sono quelli di Lazio [2,6%] e Molise [0,5%].

Altra considerazione è con riferimento alla popolazione anziana [età > 65], per confrontarvi il numero di posti letto in RSA. La dotazione regionale mostra allora un valore nazionale pari a 2,5 posti letto per 1000 abitanti, a confronto del quale migliore è la *performance* di Veneto [7,2], Piemonte [4,1] Emilia Romagna e Calabria [3,5]. Viceversa si discosta negativamente dall'indicato parametro specialmente il Lazio con solo 0,4 posti letto per 1000 anziani.

Risultati non dissimili si riscontrano nei confronti delle RSA per disabili. Invero, con riguardo al valore soglia del 3,96% [art. 4, 1° co., legge 492/93] Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia Romagna, Marche sono sopra l'obiettivo, molto al disotto restano Campania [0,71%] e Puglia [0,58%].

Con deliberazione CIPE 30 dicembre 1997 è stata approvata la proposta ministeriale per l'assegnazione alle Regioni della quota finanziabile nell'ambito della seconda fase del programma straordinario; le cui quote rinvengono dalla differenza tra la previsione di programma e quanto assegnato nel primo triennio. Globalmente, a fronte della previsione complessiva decennale di 30.000 miliardi, l'assegnazione effettiva a valere sul I° triennio [8.987 mld] determina per differenza il finanziamento approvato per il completamento pari a 21.013 miliardi.