

229/99, cui si aggiunge nel 2001 l'entrata in funzione del nuovo sistema di finanziamento di cui al d.lgs. 56/2000, attuativo della delega recata all'art. 10 della legge 133 del 1999.

La sostituzione del fondo sanitario nazionale con compartecipazioni non accresce in modo significativo la responsabilità di spesa delle Regioni; il fabbisogno sanitario resta influenzato e dipendente dalle elaborazioni del PSN le cui disposizioni, in tema di offerta di prestazioni e servizi, rappresentano per le Regioni un vincolo di spesa la cui obbligatorietà è rafforzata tramite il "condizionamento" dei trasferimenti perequativi e delle stesse compartecipazioni [art. 9, comma 4, d.lgs. 56/2000].

A) Le entrate

Le reiterate modifiche al sistema di finanziamento, oltrechè tradursi in una riduzione di risorse disponibili, hanno determinato frequenti sfasamenti temporali e slittamenti nelle assegnazioni alle Regioni connesse a esigenze spesso non prorogabili e a volte corrisposte oltre due anni quello di spettanza.

A riguardo meritano segnalazione:

i) lo slittamento di oltre due anni nell'acquisizione del reintegro relativo al minore introito netto IRAP '98 cui ha provveduto la finanziaria 2.000 con allocazione di 7.333 miliardi ripartiti nel febbraio scorso [CIPE 2.2.2000];

ii) la corresponsione degli acconti per fondo di compensazione interregionale IRAP relativi al 1998 e 1999, i cui versamenti oltrechè non tempestivi restano tutt'ora inferiori per 404 miliardi alle spettanze [4.130 mld a fronte dei 4.534 mld dovuti];

iii) il venir meno dell'ARIET, trasferita a partire da '96 alle Province ma non bilanciata dalla quota in libera disponibilità del tributo per il deposito in discarica dei rifiuti, con slittamento di oltre tre anni nei pur provvisori provvedimenti a ripiano mentre l'ultimo decreto legge 30.12.1999 n. 501 è decaduto per scadenza dei termini, a seguito di che il d.lgs. 56/2000 ha rimesso la questione al nuovo sistema di finanziamento con ulteriore slittamento al 2001;

iv) la riduzione di aliquota relativa all'accisa sulla benzina per autotrazione il cui taglio, quanto meno nei dati di cassa, non ha trovato piena compensazione nel maggior gettito per tassa automobilistica.

La gestione delle entrate dell'anno 1998 offre spunto alle seguenti ulteriori considerazioni:

- dagli anzidetti fenomeni relativi a IRAP, ARJET, accisa benzina è dipesa la consistente riduzione di entrate riscosse sul Tit. I° con uno scostamento percentuale, rispetto ai dati previsionali di competenza, pari al 29,2%;

- consistente la flessione registrata a consuntivo anche nelle assegnazioni dello Stato [Tit. II°] gran parte delle quali a destinazione vincolata, ove le riscossioni segnano, sullo stanziamento definitivo di competenza, una diminuzione del 14,8%;

- resta elevata la percentuale delle entrate a destinazione vincolata pari al 86,1% delle entrate complessive accertate [al netto di Tit. V° e VI°];

- in crescita il ricorso a indebitamento, la cui consistenza a fine anno 1998, al netto dei mutui con oneri a carico dello Stato, segna 14.711 miliardi; a comporre i quali contribuiscono in larga misura mutui contratti dalle Regioni per la copertura di disavanzi in sanità [5.363 mld], anche a titolo di anticipazione delle definitive ripartizioni di quanto a carico dello Stato.

B) Le spese

Per quanto riguarda il tasso di evoluzione della spesa effettiva di cassa, il 1999 segna un incremento [+ 4,9%] decisamente inferiore a quello registrato nel 1998 [8,8%]. In valore assoluto l'incremento di spesa degli anni 1998 e 1999 è stato rispettivamente pari a 10.517 miliardi e 6.381 miliardi. Per la spesa corrente, i suddetti valori sono percentualmente più elevati, pari a + 7,2% ['98/'97] e a + 5,9% ['99/'98]; in valore assoluto + 7.623 miliardi nel 1998 e + 6.687 nel 1999.

L'analisi strutturale conferma la decisa prevalenza di pagamenti correnti di cassa, pari negli ultimi tre anni ['97-'99] a l'87,8%, l'86,6% e l'87,5% della spesa effettiva. Ad assorbirne gran parte del peso percentuale, è la spesa per l'assistenza sanitaria che nel tre anni assorbe l'81,4%, l'80,0%, il 79,9% di quella corrente complessiva.

Al netto di quella sanitaria, la percentuale di spesa corrente si ridimensiona nei valori assoluti: 19.609 miliardi, 22.565 miliardi, 27.585 miliardi, con percentuali pari al 16,3%, 17,3%, 20,16% rispetto alla spesa effettiva di cassa.

A comporre la quale assai minore è il contributo degli investimenti che nei tre anni pesano percentualmente per il 9,9%, 11,3%, 10,6%. Da dire tuttavia che la spesa regionale si caratterizza per la presenza percentualmente consistente di "spesa corrente operativa" la quale, a differenza di quella per funzionamento e al pari di quella in conto capitale, è partecipe della funzione di sviluppo. I dati acquisiti mostrano per gli investimenti un sensibile scostamento fra previsioni e pagamenti di cassa percentualmente pari nei tre anni a - 82,1%, - 78,1%, - 76,5%.

Quanto al rimborso di prestiti, la percentuale di composizione si attesta nei tre anni '97-'99 al 2,2%, 2,1%, 2,0%.

Ulteriori considerazioni di rilievo:

- la rigidità dei bilanci regionali, tale da rendere problematico l'obiettivo di riduzione della spesa corrente; a fronte dell'importo di spesa effettiva complessivamente erogato per cassa nell'anno 1998 per 125.176 miliardi [al netto degli oneri non ripartibili], quelle riferibili all'assistenza sanitaria ammontano a circa 93.000 miliardi. La spesa residua, circa 34.000 miliardi, è costituita per 26.483 miliardi da obblighi di reiscrizione di economie vincolate, mentre per il resto rimane assorbita dalle necessità di far fronte a spese di personale [3.084 mld], a oneri finanziari [3.603 mld] e altri di natura inderogabile;

- il costo del personale cresce nel '98 del 4,2%, ad un tasso tuttavia inferiore a quello registrato nel '97; in rapporto alle entrate proprie non vincolate del Titolo I°, rappresenta il 19,2%, migliorando il dato del '97;

- gli oneri finanziari per il servizio del debito ascendono a 3.603 miliardi [pag. di cassa], dei quali 1.907 miliardi a carico dello Stato e 1.695 miliardi destinati a pesare sui bilanci regionali, ove poi la maggiore quota è riferibile ai mutui per la sanità;

- migliora nell'ultimo anno la percentuale di copertura assicurata ai residui perenti che passa dal 49,3% del 1994 al 50,2% del 1998 ma resta ancora al di sotto del limite di garanzia indicato da questa Corte [70%].

I suindicati andamenti gestionali rifluiscono nei risultati dell'esercizio finanziario; con riferimento all'anno 1998, tutte le Regioni a statuto ordinario espongono a fine anno situazioni di avanzo di amministrazione. Gli indicati saldi attivi vanno peraltro soppesati per tener conto dell'ammontare, in alcuni casi assai elevato, delle economie sostenute da

entrate a destinazione vincolata, le quali per altrettanto riducono l'utilizzabilità dell'avanzo e che, del resto, sono espressione di mancato avvio e realizzazione di interventi progettati e autorizzati.

Lombardia, Lazio, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria espongono a fronte dell'avanzo di amministrazione importi elevatissimi di economie vincolate e residui perenti, segnale di mancata realizzazione degli interventi programmati.

Quanto al *patto di stabilità interno* e ai relativi vincoli imposti ai bilanci regionali, la riformulazione della precedente disposizione da parte dell'art. 30 della finanziaria 2000 ha accolto parte delle obiezioni mosse dalle Regioni.

Ciò posto, una prima ricostruzione in termini attuativi è possibile con riguardo alle Regioni che alla data di fine maggio hanno trasmesso le schede valevoli a ricostruire i saldi programmatici e i saldi consuntivi '99 secondo i criteri definiti con le circolari del Tesoro 12/99 e 8/2000.

Così è per la *Puglia*, che a fine '99 espone un saldo consolidato addirittura inferiore al corrispondente programmatico [7.940,5 mld < 8.710,5 mld - 770 mld].

Altrettanto vale per l'*Emilia Romagna*, il cui saldo consolidato '99 [determinato secondo i nuovi criteri della finanziaria 2000] è inferiore al programmatico - anch'esso rideterminato - per 840,9 miliardi [6.692 mld < 7.533 mld].

Anche il Veneto migliora a fine '99 il saldo programmatico per 168 miliardi [7.655 mld < 7.823 mld].

Scostamenti rispetto al programmatico si riscontrano invece nelle altre Regioni, con percentuali minime, come nel caso della Toscana [+ 0,7%] o comunque modeste come per Abruzzo [+ 3,0%], Molise [+ 3,6%], Lazio [+ 3,9%] o invece di rilevante entità, come per la Campania [+ 15,4%]; mentre particolare è il risultato delle Marche con uno scostamento rispetto al programmatico del 65,0%.

Quanto all'efficacia del Patto a conseguire - tramite la compressione dei saldi tendenziali - l'obiettivo di riduzione della spesa corrente regionale, prime considerazioni desumibili dalla documentazione acquisita escludono un collegamento automatico fra riduzione dei saldi tendenziali e diminuzione della spesa corrente. Puglia, Emilia Romagna e Veneto, rispettano il patto in misura superiore al limite segnato, ma solo per la Puglia ciò si coniuga con la flessione di spesa corrente netta.

A stare ai dati forniti dalle suindicate Regioni e tenendo da parte il caso delle Marche le cui vicende calamitose sono determinanti per i flussi di spesa, c'è da considerare che, scontati gli esiti positivi di Puglia, Emilia Romagna e Veneto, resta uno scostamento rispetto all'obiettivo di soli 196 miliardi [1.789 mld - 1.985 mld], il quale seppure parziale consente una prima valutazione circa il grado di adempimento mentre differente resta il problema, e perciò l'esito, in ordine al riorientamento della spesa in linea con l'esigenza di riduzione di quella di parte corrente. Rispetto alle cui delicate implicazioni, è più sul coinvolgimento regionale ad un livello di concordata programmazione finanziaria che possono schiudersi migliori prospettive.

PARTE III^a - LE POLITICHE DI INTERVENTO

LINEE DI RIFORMA AMMINISTRATIVA IN ATTUAZIONE DELLA LEGGE 59 DEL 1997 - Le deleghe recate dalla legge 59 del 1997 con l'attuazione datane a livello nazionale hanno innescato tre fondamentali processi paralleli di riforme, il primo dei quali rivolto alla redistribuzione di compiti e funzioni amministrative fra livello centrale e autonome territoriali, gli altri due più direttamente indirizzati all'introduzione di nuovi modelli di attività in chiave di modernizzazione della pubblica amministrazione e, del resto, molto legati alla nuova disciplina in tema di contabilità e ristrutturazione dei bilanci pubblici [v. legge 94 del 1997 e d.lgs 279/97; nonchè legge 208/99 e d.lgs. 76/2000].

In tema di recepimento dei decreti attuativi della legge Bassanini 59/97 e di riparto in sede locali delle funzioni e dei compiti trasferiti, l'aggiornamento a fine anno '99 espone la seguente situazione.

Quanto al settore agricoltura, tutte le quindici Regioni a statuto ordinario hanno legiferato fra l'aprile 1998 e il mese di luglio 1999.

Al mercato del lavoro sono indirizzate le discipline regionali varate fra il mese di luglio 1998 e l'agosto 1999 in materia di servizi per l'impiego e loro integrazione con le politiche formative e del lavoro. Al 30 dicembre 1999 mancava ancora il attuativo da parte della Calabria.

Si collocano fra il luglio 1998 e l'aprile 1999 le leggi - approvate peraltro solo da 11 Regioni - in materia di *trasporto pubblico locale*. Inadempienti sono Campania e Molise.

In tema di *attuazione del d. lgs. 112 del 1998*, le Regioni Veneto, Campania, Calabria e Puglia sono rimaste inadempienti a fine anno '99. Quanto alle altre 12 Regioni, i rispettivi Consigli si sono attivati fra il settembre 1998 e l'aprile 1999.

In relazione poi all'attuazione della recente *disciplina sul commercio* di cui al d.lgs. 114 del 1998, una volta superate le originarie difficoltà, all'approvazione della legislazione di recepimento, hanno provveduto tutte le Regioni tranne il Molise.

Per quanto riguarda le risorse da corrispondere alle Regioni a fronte dei compiti nuovi assegnati in attuazione della legge 59/97, la determinazione prevede un trasferimento complessivo che sulla base dei DPCM già emanati e tenuto conto altresì degli schemi di accordo in sede di Conferenza unificata o dei testi concordati e da sottoporre alla Conferenza, ascende a 22.569 miliardi.

Per circa la metà di tale importo [11.514 mld] l'accordo in sede di Conferenza unificata, dapprima rinviato, è stato di recente raggiunto.

NUOVA PROGRAMMAZIONE E POLITICHE DI INTERVENTO - Il forte rilancio sulla tematica della "programmazione", nel significato nuovo di coinvolgimento e di corresponsabilizzazione delle forze sociali e delle istituzioni locali nel conseguimento di obiettivi comuni di sviluppo, ha preso avvio in sede nazionale sulla base di una duplice strategia; la prima, orientata lungo una direttrice che lega UE, Governo centrale, Governi regionali e prevede la partecipazione in qualità di co-protagonisti degli enti locali e delle parti sociali.

La seconda punta più direttamente sui sistemi locali, specie sui distretti industriali, per uno sviluppo che chiama in causa Regioni, enti locali, associazioni industriali e del lavoro, per investimenti in infrastrutture e centri di servizio integrati nonché per raggiungere accordi sulle relazioni contrattuali.

A riguardo della prima linea di azione, gli strumenti si risolvono nell'utilizzo e gestione dei fondi strutturali e nella adozione delle "intese istituzionali di programma" [v. Del. CIPE 21.3.1997]. Quanto alla seconda linea di azione, vi figurano specialmente patti territoriali e contratti d'area oltre l'utilizzo di incentivi per l'industria nell'ambito dei sistemi locali e di una politica dei distretti [v. legge 11 maggio 1999 n. 140].

Fondi strutturali e intese istituzionali interagiscono quali componenti di un unico quadro di azione che vale altresì a conciliare i criteri di ammissione a finanziamento con riferimento agli aspetti di coerenza rispetto alla programmazione regionale in atto e nella prospettiva del QCS 2000-2006 [CIPE 9 luglio 1998 e Comitato di coord. 6.11.1998].

La legge 30 giugno 1998 n. 208 rappresenta la cerniera fra le varie fonti di alimentazione finanziaria.

A fronte del nuovo sistema di finanziamento delle aree depresse [legge 488/92] nel corso degli anni degli anni 1997 e 1998 il CIPE ha assegnato a carico dello speciale capitolo-fondo 12.606 miliardi, rimodulati poi con deliberazione 17 marzo 1998 e con deliberazione 9 luglio 1998 n. 70. Nuove risorse [12.200 mld] per il periodo 1999-2001 sono previste dalla legge 208.

Al finanziamento delle *intese istituzionali* sono stati assegnati 3.500 miliardi [Del. CIPE 9.7.1998 n. 70 /'98, punto 2.2.1.] ripartiti fra le Regioni sulla base della proposta del comitato di coordinamento [6.11.1998].

Per le opere di "completamento", sospese o incompiute [punto 2.2.1. Del. CIPE 70/'98], 2.910 miliardi sono spettati al Mezzogiorno, mentre il Centro-Nord ha acquisito complessivamente 339,5 di cui 101,8 da ripartire successivamente sulla base del grado di realizzazione.

Quanto agli "studi di fattibilità" [punto 2.2.4. Del CIPE citata], rispetto al finanziamento delle Regioni del Sud [90 mld] per il Centro-Nord sono previsti 10,5 miliardi in entrambi i casi comprensivi del 30% [27 mld e 3,15 mld] da distribuire successivamente in base al merito.

La finanziaria '99 [legge 449/'98] ha previsto in Tabella C il rifinanziamento della 208/'98 per 11.100 miliardi nel cui ambito il CIPE ha confermato 3.500 miliardi per interventi infrastrutturali compresi nelle intese istituzionali, al cui riparto ha provveduto con deliberazione 6 agosto 1999 n. 142 [2.657 mld per il Mezzogiorno e 315 mld per il Centro-Nord].

Sulla base di dati aggiornati al 25 marzo 2000 si riscontra lo stato di avanzamento delle intese che - ad eccezione del Veneto - risultano stipulate da parte di tutte le

Regioni a statuto ordinario e nelle cui programmazioni figurano le risorse di cui alle delibere CIPE suindicate.

Emerge dai suddetti dati un disegno relazionale complesso che punta sulla concertazione come momento di sintesi per la definizione condivisa di obiettivi e strategie operative e ove centrale è il ruolo delle Regioni.

Nella stessa linea di azione è l'avvio della nuova programmazione dei fondi strutturali 2000-2006, definita dal CIPE nel dicembre 1998 quasi contestualmente alla sottoscrizione del protocollo regionale sul patto sociale, che fissa nuove procedure ove di rilievo è la posizione delle Regioni quale livello privilegiato nel coordinamento delle azioni territoriali e nel coinvolgimento degli enti locali.

Il collegato lavoro [legge 17 maggio 1999 n. 144] esterno alla sessione di bilancio '98, nel dare attuazione a numerose misure del Patto sociale, si iscrive nel percorso rivolto a porre in essere misure idonee ad innescare la cosiddetta "fase due" del patto di stabilità e crescita: quella dello sviluppo economico e dell'occupazione.

L'articolazione dei territori regionali in "*sistemi locali del lavoro*" vale a individuare i distretti economico-produttivi rinvenienti dagli indicatori elaborati dall'ISTAT.

Ai "*sistemi locali produttivi*", previsti dalla legge 11 maggio 1999 n. 140 si affiancano quindi i "*sistemi del lavoro*", ove tuttavia differenti sono i criteri di finanziamento e ripartizione delle risorse, influenzati in questo secondo caso dal numero degli occupati nell'industria.

FONDI STRUTTURALI - Nel periodo 1994-1999 hanno costituito importante fonte di finanziamento per le Regioni. Nell'ambito dei cinque obiettivi di sviluppo cui offrono sostegno i fondi strutturali, peso percentualmente prevalente per le Regioni del Nord assumono gli obiettivi 2, 3 e 4 cui affluiscono risorse dal FESR e dal FSE, mentre le Regioni del Sud ricevono risorse specialmente nel quadro dell'obiettivo 1.

La dotazione complessiva alla data 30 giugno 1999 ammonta a 51.849,8 milioni Euro di cui oltre la metà [56,8%] diretta a finanziare gli interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno [obiettivo 1], mentre la composizione degli altri segna le seguenti misure

percentuali: ob 2 [9,1%], ob 3 [11%], ob 4 [2,6% di cui 25,3% nel Mezzogiorno], ob 5a [9,4% di cui 39,3% nel Mezzogiorno], ob 5b [11,1%].

A fronte dei suddetti finanziamento, si pongono le attività di attuazione degli interventi.

La situazione complessiva depone per impegni al 30 giugno 1999 complessivamente pari all'84,9% del costo totale, mentre al 50,4% ascendono i pagamenti. Quanto ai singoli obiettivi, a distinguersi per la buona percentuale di realizzazione è l'obiettivo 3 con pagamenti superiori al 60%, seguito dall'obiettivo 1 con la percentuale di pagamenti pari al 57,3% e dall'obiettivo 4 con il 50,4%. Quanto all'obiettivo 2, i pagamenti ammontano al 44,9% relativamente al costo complessivo riferito alle due fasi nelle quali è suddiviso il periodo di programmazione, la prima delle quali ha tuttavia realizzato pagamenti per l'88,3%, mentre la seconda è rimasta alla percentuale del 18,6%. Difficoltà si sono riscontrate per le politiche agricole e lo sviluppo della pesca di cui agli obiettivi 5a e 5b con percentuali di pagamento rispettivamente pari al 41,5% e al 41,3%.

Con riguardo ai singoli obiettivi, si riscontrano le seguenti specifiche situazioni.

Per l'*obiettivo 1*, buoni i risultati di Molise e Basilicata con percentuali di pagamenti rispetto al costo del 69,5% e 64,5%.

Quanto alla I^a Fase dell'*obiettivo 2* [1994-1996], a distinguersi per capacità di pagamento, a fronte del dato medio nazionale dell'88,3%, sono: Marche [95,8%], Toscana [94,3%], Emilia Romagna [94,2%], Liguria [90,8%], Umbria [88,6%]. Sotto media per i pagamenti Lazio [85,8], Lombardia [78,7%], Piemonte [81,7%] e Veneto [85,4%] suona la *performance* delle Regioni speciali: Friuli e Valle d'Aosta con il 96,1% e il 94,1%.

Le migliori realizzazioni per gli *obiettivi 3 e 4* sono quelle del Piemonte e dell'Emilia Romagna i cui pagamenti si collocano nella somma dei due obiettivi rispettivamente al 79,8% e al 74,1% del costo; percentuali che superano e non di poco la media nazionale del 63,6%. Al di sotto di questa media sono i parametri riferibili alla Lombardia [58,3%] e specialmente al Lazio [49,3%]. In difficoltà anche le Marche [48,5%], mentre l'Abruzzo con la percentuale del 25,6% sconta il tardivo ingresso in entrambi gli obiettivi.

L'attuazione degli interventi dell'*obiettivo 5a* ha incontrato difficoltà con risultati poco soddisfacenti se riferiti alla percentuale dei pagamenti e soprattutto con riguardo ad alcune Regioni. A parte il caso dell'Abruzzo che oltre a nessun erogazione non assume nel periodo alcun impegno, si segnalano altresì i casi di Lazio, Toscana e Liguria con percentuali di pagamento rispetto al costo pari rispettivamente a 2,2%, 6,6%, 7,0%. Fra le Regioni speciali, negative le realizzazioni in Friuli con la percentuale di pagamenti del 4,7%. Fra i migliori risultati, quello del Veneto con la percentuale di pagamenti pari al 59,4%.

Le azioni regionali riferite all'*obiettivo 5b* si attestano su percentuali di impegno del 64,5% e di pagamento del 31,2%. A fronte dei quali risultati, assai positiva è la situazione della Liguria con una percentuale di pagamenti pari al 68,8%, seguita dal Piemonte [56,8%] e dalla Regioni speciali [Trento, Bolzano e Friuli [tra il 57% e il 58%].

AMBIENTE E DIFESA DEL SUOLO

A) Legge 18 maggio 1989 n. 183

Il finanziamento degli interventi nel settore della difesa del suolo, programmati ai sensi dell'art. 31 della legge 183 ha offerto una disponibilità, per il periodo 1991 - 1996, di 2 5 miliardi. A fronte di tale importo, i lavori affidati ammontano a 1.152 miliardi, dei quali 997 miliardi sono quelli che riguardano le Regioni e le Province autonome.

Per il triennio 1997-1999 con DPR 9 ottobre 1991 è stata finanziata l'ulteriore somma di 1.040 miliardi suddivisi tra bacini di rilievo nazionale, interregionale e regionale e servizi tecnici nazionali. Con le finanziarie 1998 e 1999 è stata altresì disposta una integrazione di fondi per la difesa del suolo per un totale di 1.890 miliardi con riferimento agli anni 1998-2001 da ripartire sulla base di programmi di intervento presentati da Regioni e Autorità di bacino.

B) La difesa del suolo nelle aree depresse

Con le leggi 341/95, 641/96, 135/97, 208/98 sono stati ammessi a finanziamento interventi per un importo di 987 miliardi articolati nel quinquennio 1998-2002. Risultano appaltati interventi per 782 miliardi, mentre i pagamenti sono ammontati a 198 miliardi erogati nel 1999.

C) Piano straordinario di completamente e nazionalizzazione dei sistemi di collettamento e depurazione delle acque reflue [PTTA '94 - '96 e aggiornamenti]

Il Piano, approvato ai sensi dell'art. 6 del d.l. 67/97 conv. con legge 135/97, ha individuato su proposta delle regioni il fabbisogno urgente in materia di depurazione di reti fognarie e collettamento. Sono stati selezionati 1.470 interventi per un costo complessivo di 13.059 miliardi. Con le risorse stanziato dal CIPE con deliberazione 69/98 sono stati appaltati 54 interventi per un costo di 593 miliardi. A valere sui fondi CIPE '99 sono seguiti ulteriori 44 appalti per 272 miliardi. A fine '99 risale l'impegno di 335 miliardi per il disinquinamento del fiume Sarno. Ulteriori interventi riguardano le competenze straordinarie del Prefetto di Bari e del Presidente della Regione Campania relativamente allo stato di emergenza determinatosi negli anni passati in tali Regioni.

TRASPORTI - Alla legislazione regionale è affidato il compito del recepimento dei principi recati dal d.lgs. 19 novembre 1997, a sua volta attuativo della legge delega 59/97.

Decisiva centralità assumono i Piani regionali da coordinare con il Piano generale trasporti, mentre poi il miglioramento nell'efficienza è legato alla nuova disciplina dei servizi pubblici locali [d.d.l. 4014] 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.

Il Sul versante finanziario resta preoccupante la situazione dei disavanzi progressi accumulati dalle aziende di trasporto locale, i quali con riferimento alle gestioni sino al 31 dicembre 1997 sono stimati in circa 18.000 miliardi.

Per il periodo 1987-1993 sono stati ammessi a ripiano 7.028 miliardi degli 11.714 certificati con un concorso dello Stato di 4.042 miliardi.

Per gli anni 1994-1996 il disavanzo certificato è risultato di 5.245 miliardi a copertura del quale il bilancio statale è intervenuto con un sostegno pari al 30% [1.573

mld]. Ulteriore contributo statale è previsto per il disavanzo 1997 dalla legge 7 dicembre 1999 n. 472 che ha previsto l'erogazione di un contributo quindicennale a favore delle Regioni a statuto ordinario di 35 miliardi annui dal 1999 al 2013.

Gli andamenti gestionali desumibili dai dati dei rendiconti regionali riflettono il deciso decremento degli stanziamenti 1998 il cui importo complessivo di 8.941 miliardi è inferiore per 1.806 miliardi al dato 1998, ma resta di notevole peso percentuale rispetto al totale delle allocazioni complessive per i settori di intervento [53% al netto della sanità].

Nell'ambito della gestione 1998 si nota un peggioramento della capacità di spesa per le Regioni del Nord cui fa riscontro un miglioramento nel Centro-Sud. Nella velocità di cassa i risultati si invertono: migliore il Nord, sotto media il Centro e il Sud.

SANITA' - La riforma-ter di riorganizzazione e riordino del servizio sanitario nazionale [legge delega 30.11.1998 n. 419 e d.lgs. 19.6.1999 n. 229] si è coniugata con le disposizioni di natura finanziaria recate dalla legge di delega 133/99, collegato fiscale della manovra '99, [art. 10].

La linea tendenziale depone per un modello di sanità valevole ad un pieno inserimento all'interno della finanza regionale; con qualche eccezione in controtendenza: la centralizzazione dell'assistenza sanitaria facente capo agli Istituti di ricovero capo agli Istituti di ricovero e cura e, per altro verso, il vincolo alla spesa per un triennio e un deciso condizionamento per gli anni successivi.

A contraddire un pieno ed esaustivo inserimento della sanità in ambito regionale sono poi alcune linee di revisione organizzativa e procedurale proposte con la delega e la successiva attuazione di riforma-ter dell'assistenza sanitaria, come pure con il complesso delle disposizioni in materia di federalismo fiscale rinvenienti dalla delega e relativa attuazione [legge 419/98 e d.lgs 229/99; art. 10, legge 133/99 e art. 9, d.lgs. 56/2000].

Così per il riemergere di vincoli, controlli e sanzioni a scapito di incentivi all'efficienza, di meccanismi concorrenziali, di adeguato margine riservato all'autonomia e responsabilizzazione del livello regionale e aziendale.

Sul piano strutturale si riscontra una forte assunzione di ruolo da parte del Governo centrale nel quadro di una rafforzata funzione di indirizzo, coordinamento e controllo; nel contempo, maggiore coinvolgimento dei Comuni nell'ambito di una gestione integrata degli interventi socio-sanitari e socio-assistenziali.

Quanto ai contenuti organizzativi, la nuova strategia punta su prevenzione e riabilitazione con conseguente ridimensionamento della prioritaria considerazione riservata alla struttura ospedaliera. Una logica che spiega altresì il minore spazio operativo assegnato al finanziamento a tariffa delle prestazioni, con maggiore favore accordato al sistema di integrazione finanziaria di tipo verticale.

In ordine agli aspetti gestionali, resta intanto la definitiva sistemazione delle situazioni pregresse relative agli anni 1987-1994 [c.d. gestioni liquidatorie] che - tenuto conto dei ripiani avvenuti e delle sopravvenienze passive - registrano una ulteriore scopertura di 4.523 miliardi.

Non meno critica la prospettiva per le c.d. *nuove gestioni*, con il riprodursi di consistenti disavanzi gestionali particolarmente elevati nei risultati dell'anno 1997 [10.586 mld], con un peggioramento rispetto all'anno precedente di oltre 6.000 miliardi.

Per quanto riguarda gli anni 1998 e 1999, a fronte di un finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria rispettivamente di 104.188 miliardi e di 110.775 [compresa l'integrazione di 4.950 mld disposta con l'assestamento al bilancio '99], la spesa corrente complessiva è stata di 113.843 miliardi per l'88 e di 119.473 per il '99, producendo uno squilibrio rispettivamente pari a 9.656 miliardi e 8.698 miliardi.

Elevato è il tasso di crescita della spesa sanitaria corrente. Nel 1999 espone un incremento percentuale del 4,9% sul '98 [+ 5.625 mld] ma nella media degli ultimi quattro anni il tasso di crescita si colloca al 6,3%.

Complessivamente, comprendendo anche l'anno '95, le cosiddette "nuove gestioni" hanno prodotto disavanzi per 35.089, con una media annuale di 7.018 miliardi. Una impennata nei disavanzi è ascrivibile al triennio 1997-1999, la cui somma è pari a 27.400 miliardi con una media annua di 9.133 miliardi.

Permane lo squilibrio fra finanziamento e costi per l'assistenza sanitaria; elevata è la distanza della spesa media pro-capite dalla quota capitare di finanziamento. Il Piano sanitario nazionale 1998-2000 [DPR 23.7.1998] fissa per l'anno 1998 il parametro

capitano in lire 1.795.305 e per l'anno 1999 in lire 1.849.165 [+ 3%]; la spesa pro-capite di fine 1998 registra 1.976.847 lire e quella relativa al 1.999 sale a lire 2.073.721. Da notare poi come rispetto al dato medio nazionale per nulla omogenee siano le situazioni riferibili alle diverse aree geografiche. Rispetto al dato medio di spesa pro-capite rilevabile per il 1998 in 1.976.847, le Regioni del Sud sono tutte al di sotto; il Nord è tutto al di sopra come pure il Centro.

A comporre il disavanzo complessivo dell'anno 1998 pari a 9.656 miliardi, il maggiore contributo è riferibile a Lazio [16,3%] e Lombardia [11,7%]. Nel complesso il disavanzo delle due Regioni assorbe quasi il 30% del totale.

L'anno '98 conferma per le due Regioni l'andamento dell'anno precedente anche se di poco migliorandolo. La Lombardia, in particolare, a fronte di un deficit '97 di 1.479 miliardi registra nel '98 un disavanzo di 1.131 che si mantiene pressoché costante nel '99 [1.174 mld].

Il Lazio espone nel 1997 un disavanzo di 1.769 miliardi che flette per poco più di 200 miliardi nel 1998 e si attesta a 1.581 miliardi; scende ancora nel '99 portandosi al livello di 1.373 miliardi.

Quanto alle altre Regioni a statuto ordinario, l'evoluzione dei disavanzi segna nel 1998 *trends* in prevalenza migliorativi rispetto al '97 ad eccezione di Piemonte, Veneto, Abruzzo, Molise, Puglia e Basilicata. Altrettanto dicasi per il '99, salvo che per la Campania che a fronte di un disavanzo '98 di soli 363 miliardi, segna uno squilibrio negativo 1999 pari a 999 miliardi che maggiormente si avvicina al risultato del 1997 [1.200 miliardi].

Il quadro complessivo delle esigenze di ripiano che tuttora permangono si ricostruisce nel seguente prospetto riferito globalmente alle Regioni a statuto ordinario e speciale:

- residuo debito esercizi 1994 e precedenti	4.523 mld
- esercizio 1995	2.461 mld
- esercizio 1996	4.020 mld
- esercizio 1997	10.586 mld
- previsione 1998	9.656 mld

TOTALE DISAVANZI '95-'98	31.246 mld
- ripiano anni 1995-'96-'97 (d.l. 450/'98)	3.000 mld
- ripiano anni 1995-'96-'97 (d.l. 411/'99)	3.000 mld
TOTALE RIPIANI	6.000 mld
DISAVANZI NETTI AL 31.12.1999	25.246 mld
Disavanzo 1999 (stima)	8.697 mld
TOTALE COMPLESSIVO (aggiornato con anno '99)	33.943 mld

Nella finanziaria 2000 erano originariamente previsti, a copertura del residuo debito come sopra ricostruito sino alla gestione '98, 15.000 miliardi ripartiti in tre anni [2000-2002], poi ridotti a 13.000 miliardi in sede di approvazione.

A carico delle Regioni si prospettano ripiani per circa 20.000 miliardi.

Quanto alle singoli voci economiche di spesa l'anno 1999 espone i seguenti risultati:

- la spesa per beni e servizi cresce di 1.040 miliardi [+ 4,9%];
- la spesa farmaceutica cresce di 832 miliardi [+ 6,1%];
- flette la spesa per la medicina di base [2,3%];
- cresce la spesa per il personale di 786 miliardi [+ 1,7%].

Fra i determinanti dello squilibrio assumono rilievo:

- la composizione per età della popolazione: l'indice di invecchiamento indica Liguria, Emilia Romagna, Umbria e Toscana come le Regioni italiane - fra quelle a statuto ordinario - con la più elevata presenza di anziani [65 anni e più], percentualmente pari, alla data dell' 1.1.1998, al 24,24%, 21,84%, 21,52%, 20,32%, perciò sopra il valore medio nazionale [17,21%];

- la mobilità ospedaliera: il sistema di compensazione non consente un integrale recupero dei relativi costi che si coniuga con i saldi import/export di pazienti che risultano attivi e implicano maggiore spesa per le seguenti Regioni: Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio. Saldi passivi esprimono le altre Regioni;

- i problemi strutturali: la rete ospedaliera è tuttora caratterizzata da un numero elevato di piccoli ospedali e da un insufficiente numero di strutture per lungodegenza e post-acuzie con conseguente inappropriatazza dei ricoveri.

La funzione ospedaliera conferma, anche per il '98 e '99, la sua prevalenza nella composizione della spesa per l'assistenza sanitaria [56,5%].

Nella valutazione degli indicatori di *performance*, merita segnalazione la riduzione dei ricoveri ospedalieri registratasi nel 1998 [162 x 1000 abitanti] rispetto all'anno precedente [185 x 1000], con sostanziale allineamento con il parametro normativo [160 x 1000].

Aspetto legato a qualità e costo delle prestazioni sanitarie è quello della 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.

Il 21 marzo 1997 il CIPE ha 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.

L'art. 20 della legge 67 del 1988 prevedeva 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.

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 31 dicembre 1997 espone un finanziamento autorizzato dal CIPE per 9.209 miliardi di cui 8.846 per interventi regionali.