

Essa oggi non è più concepita come canale parallelo o alternativo alla scuola bensì come componente essenziale del sistema formativo integrato [scuola, università, formazione professionale regionale, lavoro], da attivare con la metodologia della "certificazione dei crediti formativi" e viene sempre più considerata come strumento di sostegno alle politiche attive dell'occupazione e dello sviluppo socio - economico sul territorio.

Tale visione è il risultato di un processo di radicale revisione della legge - quadro 21 dicembre 1978 n.845 che è stato attuato attraverso singoli provvedimenti normativi che hanno profondamente mutato l'assetto precedente e, quindi, determinato la necessità di un profondo adeguamento della vasta legislazione regionale di settore prodotta in applicazione della legge.845.

In tale processo, le Regioni si configurano come il livello istituzionale più adeguato per l'esercizio delle funzioni di coordinamento e di programmazione degli interventi mentre agli Enti locali sono attribuiti i compiti operativi e gestionali attraverso il sistema delle deleghe previsto dalla legge Bassanini 59 del 1997.

Il processo di riforma ha preso avvio già con le intese del 1992 e quelle del 23 luglio 1993 che, oltre a definire modelli e procedure per uno stabile confronto tra Governo, organizzazioni sindacali e datoriali in direzione di un governo attivo delle dinamiche dell'occupazione contengono, nel merito, un insieme di indicazioni - proposte il cui baricentro consiste nella razionalizzazione ed innovazione del sistema di Formazione Pubblica.

Esso è proseguito con il c.d. patto del lavoro del 24 settembre 1996 basato su tre punti strategici: flessibilità del lavoro; interventi di emergenza per l'occupazione; rilancio e perfezionamento della formazione.

La stessa collocazione dell'accordo sui temi della formazione nell'ambito del "Patto per l'occupazione" mostra il ruolo emergente che, coerentemente con le politiche dell'Unione europea, questi sono venuti assumendo nel nostro Paese.

Sotto il profilo del metodo emerge l'adozione definitiva della concertazione, quale metodo di definizione delle nuove strategie per lo sviluppo locale e l'occupazione;

Nel merito viene ripensata e riproposta una razionalizzazione e innovazione organica dell'impianto complessivo del sistema d'istruzione e formazione, delle funzioni dei vari soggetti pubblici [statali, regionali e degli Enti locali] e privati in ordine alle responsabilità di indirizzo, gestione, controllo e certificazione delle attività di formazione. In tal senso l'accordo:

- prefigura una forte integrazione tra i diversi livelli d'intervento [coordinamento delle politiche formative] in uno con la valorizzazione della dimensione territoriale della programmazione;

- persegue l'interconnessione dei sistemi formativi attraverso l'adozione di una strutturazione modulare di percorsi pienamente concorrenti e non alternativi [con la riforma e il recupero alla piena dignità sul piano formativo dell'apprendistato e dei Centri di Formazione Professionale - CFP] e di un sistema di crediti formativi e di certificazione delle competenze quale condizione perché si dia una concreta possibilità di passaggio da un'opzione formativa [scuola, università, CFP] all'altra;

- sviluppa l'integrazione dei sistemi formativi con il mondo del lavoro attraverso la generalizzazione dei tirocini pratici e degli *stage* onde favorire un primo contatto dei giovani con le imprese a scopo orientativo.

Con la legge 24 giugno 1997 n. 196 recante "Norme in materia di promozione dell'occupazione" [c.d. Pacchetto Treu] vengono definiti, coerentemente con le linee d'intesa dell'accordo, i principi e i criteri generali per l'adozione di regolamenti volti ad riformare la materia della formazione professionale [art. 17] anche con riferimento ai profili formativi di speciali rapporti di lavoro quali l'apprendistato, il contratto di formazione e lavoro e i tirocini formativi e di orientamento.

Con la legge Bassanini 59 del 1997 si avvia, attraverso il sistema delle deleghe in previsto, il processo di radicale riassetto delle competenze istituzionali che nel settore in oggetto, ha poi trovato attuazione attraverso:

- A) il decreto legislativo 23 dicembre 1997 n. 469 in materia di mercato del lavoro, di cui è ormai pienamente intuito il raccordo con le politiche di formazione professionale;

B) il decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112 in materia di istruzione scolastica [artt. 135 e seg.] e formazione professionale [artt. 140 e seg.].

Con il decreto legislativo n. 469 del 1997 sono conferite alle Regioni le funzioni e i compiti relativi al collocamento [art. 2, comma 1] e alla politica attiva del lavoro [art. 2, comma 2] e, in particolare, la programmazione e il coordinamento di iniziative volte a incrementare l'occupazione [intesa sia come nuova occupazione sia come reimpiego di personale in mobilità] e ad incentivare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, nonché la verifica degli strumenti di politica attiva del lavoro [tirocini formativi, orientamento, borse di lavoro, lavori socialmente utili].

Onde evitare vuoti gestionali, nella fase di passaggio, è previsto che le Regioni adottino entro tempi stretti una disciplina relativa all'organizzazione amministrativa e alle modalità d'esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti.

Il mancato esercizio da parte di alcune Regioni [Piemonte, Lombardia, Veneto, Umbria, Marche, Molise, Puglia e Calabria] di detta potestà legislativa ha giustificato l'emanazione, in via sostitutiva, del decreto legislativo 6 ottobre 1998 n. 379, valido dal 1° gennaio 1999 e fino alla data di entrata in vigore delle leggi regionali. Da dire peraltro, che le prime cinque Regioni nominate hanno provveduto all'approvazione dei relativi testi legislativi.

Lo stesso decreto prevede, [in ossequio dei principi e criteri direttivi stabiliti dal d.lgs. n. 469/97] che vengano attribuite alle province:

- le funzioni e i compiti in materia di collocamento;
- la gestione ed erogazione dei servizi connessi alle funzioni di politica attiva di lavoro;
- le funzioni già di competenza della commissione regionale per l'impiego.

Alle Regioni rimangono [art. 1]:

- la promozione, la programmazione, l'indirizzo e il coordinamento in materia di politica attiva del lavoro;
- la promozione, la programmazione, l'indirizzo e il coordinamento in materia di servizio per l'impiego e di politiche formative;

- l'obbligo di realizzare un sistema informativo regionale integrato per l'occupazione capace di monitorare i fenomeni legati allo sviluppo dell'occupazione e di dare la necessaria assistenza tecnica alle azioni di promozione, innovazione e sperimentazione poste in essere.

Va segnalato che con il d.lgs. n. 469/97 è stato istituito, quale strumento per l'esercizio delle funzioni di indirizzo politico - amministrativo statale, il sistema informativo lavoro [SIL] con obbligo di connessione e scambio dei dati a carico del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, delle Regioni, degli Enti locali e dei soggetti autorizzati alla mediazione tra domanda e offerta di lavoro. Fatte salve l'omogeneità logica e tecnologica del sistema, sono attribuite alle Regioni le attività di conduzione, manutenzione e sviluppo delle unità operative regionali e locali [art. 11].

Da dire poi, che con DPCM del 9.10.1998 [G.U. 5.1.1999 n. 3] sono stati definiti i criteri di ripartizione delle risorse umane, strumentali e finanziarie.

Il decreto legislativo n.112 del 1998 disciplina [tra l'altro] il conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle Regioni e agli Enti locali in materia di istruzione scolastica e formazione professionale.

In materia di istruzione scolastica è da sottolineare - nello specifico contesto in cui muove questa esposizione - la delega alle Regioni della programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale [art. 138, comma 1 lett. A].

Tra le funzioni e i compiti conservati allo Stato - quale espressione del suo potere d'indirizzo e coordinamento nella materia della formazione professionale [art. 4] - vale la pena ricordare quelli inerenti [art. 142]:

- alla definizione, d'intesa con Conferenza Stato - Regioni, degli obiettivi generali del sistema complessivo della formazione professionale, in accordo con le politiche espresse da rapporti internazionali;

- ai rapporti internazionali e agli interventi preordinati ad assicurare l'esecuzione degli obblighi contratti a livello internazionale;

- all'acquisizione ed elaborazione di dati e informazioni;

- alla definizione dei criteri e parametri per la valutazione quanti - qualitativa del sistema ai fini dell'accreditamento delle strutture che gestiscono la formazione professionale e della certificazione delle qualifiche professionali come credito formativo;

- ai profili formativi di speciali rapporti di lavoro quali l'apprendistato, il contratto di formazione e lavoro e i tirocini formativi e di orientamento;

- alla formazione c.d. continua e a quella di carattere settoriale svolta dai Corpi dello Stato militarmente organizzati e, in genere, dalle Amministrazioni dello Stato a favore dei propri dipendenti;

- all'istituzione e all'autorizzazione di attività formative per il conseguimento di un titolo di studio o diploma di istruzione secondaria superiore, universitaria o post - universitaria.

Alle Regioni sono, pertanto, conferiti tutte le altre funzioni e gli altri compiti amministrativi inerenti gli interventi formativi volti al conseguimento di una qualifica, di un diploma di qualifica superiore o di un credito formativo, tutti certificabili ai fini del conseguimento di un titolo di studio o di diploma di istruzione secondaria superiore, universitaria o post - universitaria [artt. 141, comma 1; 143, comma 1; 144, comma 1 lett. A].

Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri saranno trasferiti⁴ con effetto alle Regioni gli istituti professionali nel cui ambito non funzionano corsi di studio di durata quinquennale per il conseguimento del diploma di istruzione secondaria superiore. Nei confronti dei medesimi istituti, che assumeranno la qualifica di enti regionali, la regione eserciterà le funzioni e i compiti svolti attualmente dagli organi del Ministero della pubblica istruzione, ivi compresi quelli concernenti l'istituzione, la vigilanza, l'indirizzo e il finanziamento [artt. 141, comma 1; 144, commi 1 lett. b, e 4].

Le Regioni sono tenute ad adottare, entro tempi stretti, una disciplina che delimiti le funzioni richiedenti l'unitario esercizio a livello regionale e attribuisca, invece, la generalità dei compiti e delle funzioni alle province [artt. 3, commi 1 e 2; 143, comma 2].

Onde evitare vuoti gestionali nella fase di passaggio, si stabilisce che:

⁴ Dal secondo anno scolastico successivo alla data di entrata in vigore del D.Lgs.112/98 [art. 144, comma 3]

- la Regione e lo Stato adottino poteri sostitutivi onde sopperire alle inattività, rispettivamente, delle province e della regione [art. 3, commi 2 e 4; art. 5];

- l'esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti nonché l'abrogazione delle norme in contrasto con il nuovo assetto istituzionale decorrano contestualmente all'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative [combinato disposto degli artt. 7; 145 e 146].

Alla luce del riparto delle competenze testé descritto, in data 13 novembre 1998, è stato adottato dal Consiglio dei Ministri, come previsto dall'art. 20, comma 8, allegato 1, n. 112, della citata legge n. 59/97 il regolamento in tema di semplificazione dei procedimenti riguardanti l'erogazione dei fondi destinati alla formazione professionale e allo sviluppo ponendo, altresì, le basi per la riforma della formazione professionale.

Il regolamento disciplina - quale espressione del potere d'indirizzo e coordinamento riconosciuti allo Stato nella materia - le procedure per la formulazione:

- di linee - guida e d'indirizzo sull'utilizzo e sulla destinazione delle risorse nazionali e comunitarie [art. 2, comma 1];

- di criteri unitari circa i costi e le tipologie di spesa ammissibili e circa l'attività di monitoraggio e vigilanza sulle attività di formazione finanziate attraverso risorse comunitarie [art. 8];

- di criteri e parametri quanti - qualitativi per l'accreditamento delle strutture che gestiscono la formazione professionale [art. 10, commi da 4 a 7];

- di criteri omogenei per la certificazione e documentazione delle competenze acquisite nell'ambito del sistema di formazione al fine del loro riconoscimento come credito formativo in ambito nazionale e in sede di Unione Europea [artt. 15 e 16].

Alle Regioni è affidato il compito della predisposizione di piani d'intervento per il finanziamento, a valere sulle risorse del fondo di rotazione di cui all'art. 25 della L. 845/78, di progetti di ristrutturazione degli enti formativi [art. 11]. Alla copertura delle spese concorreranno le Regioni, anche con la concessione d'incentivi per la promozione di lavoro autonomo, associato e cooperativo; lo Stato entro il limite di 100 miliardi per l'anno 1999; gli enti medesimi e le organizzazioni sindacali potendo costituire un apposito fondo nazionale.

Il regolamento, inoltre, disegna le procedure per il finanziamento [art. 3] l'affidamento [art. 6] la regolamentazione dei rapporti [art. 5] e le verifiche amministrativo contabili [art. 9] relativi alle attività che restano di competenza dello Stato.

Prevede, sempre nell'esercizio delle competenze statali in materia, l'istituzione del "Fondo interprofessionale per la formazione continua" destinato a sostenere, secondo piani annuali e pluriennali di attività, le attività di formazione professionale continua previste da piani formativi aziendali o territoriali concordati tra le parti sociali, in coerenza con gli obiettivi della programmazione regionale e con eventuali accordi territoriali [artt. 13 e 14].

Delinea, infine, le modalità con cui le università concorrono, anche unitariamente alle strutture accreditate, alla formazione professionale [art. 12].

Il Governo e le parti sociali nel siglare il 22 dicembre 1998 il Patto Sociale hanno prestato specifica attenzione al tema della formazione nell'intento di superare "i ritardi, le contraddizioni e le inerzie [riscontrate] nell'attuazione del protocollo del 23 luglio 1993 e del Patto per il Lavoro del settembre 1996".

A tal fine l'impegno è per:

- consolidare, a livello nazionale e decentrato, le sedi della concertazione tra istituzioni e parti sociali sulle politiche formative e sulla loro integrazione con quelle dell'istruzione e dell'università;
- consolidare il ruolo nevralgico delle Regioni e degli Enti locali per la programmazione dell'offerta formativa;
- elevare la qualità dei sistemi formativi, a partire dalla ristrutturazione degli enti di formazione;
- inserire nel sistema l'obbligo di frequenza ad attività formative fino a 18 anni;
- incrementare per gli anni 2000-2006 la percentuale del FSE impegnata nella programmazione;
- promuovere un'offerta formativa qualificata per la valorizzazione dei beni culturali;
- ampliare l'offerta formativa ad alta qualificazione attraverso:
 - il pieno coinvolgimento del sistema universitario elevando, da una parte, il livello di partecipazione e aprendolo, dall'altra, al territorio e al tessuto economico - produttivo e sociale del paese;

- la costruzione di un sistema di Formazione superiore integrata [Fis] e, al suo interno, del nuovo canale di Istruzione e formazione tecnico - superiore [Ifis];

- lo sviluppo dell'edilizia universitaria [in uno con la riqualificazione dell'edilizia scolastica pubblica];

- integrare fortemente la formazione con le politiche attive del lavoro prevedendo all'uopo:

a) di realizzare il decentramento disegnato con il d.lgs. n. 469/97 in tema di mercato del lavoro e a raccordare l'attività dei nuovi servizi per l'impiego con gli interventi formativi;

b) d'intensificare [insieme a Regioni e Enti locali] l'offerta formativa per gli apprendisti;

c) di estendere i tirocini formativi come strumento indispensabile di raccordo tra formazione e lavoro attraverso progetti concordati tra strutture formative e aziende, tutoraggio, coinvolgimento di istituzioni e parti sociali;

d) di costituire la Fondazione per la formazione continua [secondo le modalità definite dal regolamento approvato il 13 novembre 1998] e di presentare, entro il mese di gennaio 1999, il piano di ripartizione delle risorse tra gli interventi di formazione continua, l'apprendistato e gli eventuali altri capitoli della formazione professionale;

e) di sollecitare le parti sociali a concordare meccanismi contrattuali che finalizzino quote di riduzione di orario alla formazione dei lavoratori, attraverso l'utilizzo delle 150 ore, l'utilizzo delle banche ore annuali previste dal CCNL, la destinazione di parte delle risorse del Fondo per la riduzione degli orari di lavoro;

f) di riservare [insieme alle Regioni e agli Enti locali] per ogni progetto di intervento pubblico - in particolare nei patti territoriali, nei contratti d'area, nei contratti di programma di distretto - quote definite di risorse pubbliche alla formazione sia in funzione della creazione di impresa che dell'inserimento nelle strutture produttive esistenti;

Per quanto concerne lo stato della legislazione regionale nel settore della formazione professionale, si deve anzitutto premettere che finora al recepimento del d.lgs. 112/1998, in attuazione dell'art. 3 del medesimo, hanno provveduto le Regioni Abruzzo, Basilicata, Emilia - Romagna, Liguria, Toscana ed Umbria.

Al momento, tuttavia, sono entrate in vigore soltanto le leggi regionali emanate dalle Regioni Toscana [l. r. 85/1998], Abruzzo [l. r. n. 11/1999] ed Umbria [l. r. n. 3/99] in quanto, per le altre, è ancora in corso il procedimento di controllo costituzionale ex art. 127 Cost..

Trattasi di provvedimenti legislativi che, in generale, hanno adottato un modello di recepimento unitario in cui sono inclusi sia i principi sia le specifiche discipline settoriali. La regione Abruzzo ha seguito un modello più complesso in quanto, prima di provvedere al recepimento del d.lgs. 112/1998, [l.r. n. 11/1999] ha riordinato le funzioni amministrative regionali e locali in attuazione dei decreti delegati del 1972, del d.P.R. 616/1977 e di tutta la legislazione statale di conferimento di funzioni precedente l'emanazione del d.lgs. 112 [l.r. 72/1998] In particolare, il settore della formazione professionale risulta compiutamente disciplinato nell'ambito di quest'ultimo provvedimento a seguito del rinvio ad essa operato dalla successiva legge regionale di recepimento del d.lgs. 112.

In relazione al settore della formazione professionale, che qui interessa, si deve sottolineare il rilievo dato, in ossequio ai principi - guida fissati a livello centrale, alla integrazione tra i sistemi dell'istruzione, della formazione e del lavoro quale cardine fondamentale della funzione programmatica della regione [art. 26 l.r. Toscana n. 85/1998, art. 95 l.r. Umbria n. 3/1999; art. 43 l.r. Abruzzo n. 72/1998; art. 85 p.d.l. Basilicata n. 1010/1998], al modulo operativo della concertazione che investe non soltanto le autonomie locali bensì anche i soggetti rappresentativi dei settori economici, sindacali e finanche sociali [art. 2 l.r. Toscana n. 85/1998; art. 25 e succ. p.d.l. Emilia Romagna n. 153/1998], al principio della certificazione dei crediti formativi e dell'accreditamento degli enti gestori [art. 200 p.d.l. Emilia Romagna n.153/1998; art. 43 l.r. Abruzzo n. 72/1998].

6.2. Profili gestionali dell'attività di formazione

La seguente tabella espone i dati relativi ai residui iniziali, stanziamenti definitivi di competenza, impegni e pagamenti contabilizzati nei rendiconti regionali dal 1995 al 1997, eccetto per Campania e Puglia che non hanno trasmesso i dati relativi al 1997.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 49/REG

SETTORE FORMAZIONE PROFESSIONALE ANNE 1992 - 1996 (in miliardi)						
RESIDUI INIZIALI						
REGIONI	1995		1996		1997	
	Valore assoluto (X)	(X)/(Y) %	Valore assoluto (X)	(X)/(Y) %	Valore assoluto (X)	(X)/(Y) %
PIEMONTE	43	1,27	130	3,73	150	4,09
LOMBARDIA	89	2,62	69	1,98	360	9,33
VENETO	64	1,89	40	1,15	39	1,06
LIGURIA	71	2,09	82	2,35	47	1,23
E. ROMAGNA	100	2,95	145	4,16	62	1,69
TOSCANA	81	2,39	100	2,87	159	4,34
UMBRIA	27	0,80	32	0,92	64	1,75
MARCHE	10	0,29	16	0,46	19	0,52
LAZIO	189	5,57	97	2,78	69	1,83
ABRUZZO	102	3,01	160	4,59	80	2,18
MOLISE	22	0,65	41	1,18	70	1,91
CAMPANIA*	135	3,98	79	2,27	79	2,16
PUGLIA*	134	3,95	194	5,56	194	5,29
BASILICATA	114	3,36	173	4,96	180	4,91
CALABRIA	31	0,91	165	4,73	33	0,90
TOTALE (Y)	1.212	100,00	1.523	100,00	1.605	100,00
STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA						
PIEMONTE	312	9,20	328	9,41	342	9,33
LOMBARDIA	778	23,94	904	25,92	886	24,18
VENETO	96	2,33	81	2,32	110	3,00
LIGURIA	124	3,66	143	4,10	151	4,12
E. ROMAGNA	329	9,70	316	9,06	320	8,73
TOSCANA	149	4,39	170	4,88	138	3,77
UMBRIA	117	3,45	136	3,90	126	3,44
MARCHE	57	1,68	96	2,75	88	2,40
LAZIO	310	9,14	346	9,92	464	12,66
ABRUZZO	153	4,51	85	2,44	163	4,45
MOLISE	61	1,80	66	1,89	60	1,64
CAMPANIA*	284	8,38	241	6,91	241	6,58
PUGLIA*	209	6,16	270	7,74	270	7,37
BASILICATA	233	6,87	203	5,82	176	4,80
CALABRIA	179	5,23	102	2,93	129	3,52
TOTALE (Y)	3.391	100,00	3.487	100,00	3.664	100,00
IMPEGNI						
PIEMONTE	228	11,78	285	11,89	255	10,89
LOMBARDIA	368	19,02	566	23,62	662	28,27
VENETO	78	4,03	71	2,96	77	3,29
LIGURIA	105	5,43	111	4,63	103	4,40
E. ROMAGNA	229	11,83	236	9,85	268	11,44
TOSCANA	119	6,15	147	6,14	106	4,53
UMBRIA	37	1,91	64	2,67	47	2,01
MARCHE	44	2,27	76	3,17	79	3,37
LAZIO	131	6,77	250	10,43	230	9,82
ABRUZZO	17	0,88	17	0,71	24	1,02
MOLISE	53	2,74	64	2,67	60	2,56
CAMPANIA*	61	3,15	185	7,72	185	7,90
PUGLIA*	149	7,70	130	5,43	130	5,55
BASILICATA	150	7,75	142	5,93	67	2,86
CALABRIA	166	8,58	52	2,17	49	2,09
TOTALE (Y)	1.935	100,00	2.396	100,00	2.342	100,00
PAGAMENTI DI CASSA						
PIEMONTE	129	9,12	213	12,84	232	14,97
LOMBARDIA	362	25,60	262	15,79	370	23,87
VENETO	82	5,80	62	3,74	76	4,90
LIGURIA	61	4,31	95	5,73	40	2,58
E. ROMAGNA	176	12,45	310	18,69	217	14,00
TOSCANA	84	5,94	81	4,88	82	5,29
UMBRIA	24	1,70	27	1,63	36	2,32
MARCHE	26	1,84	70	4,22	47	3,03
LAZIO	143	10,47	137	8,26	112	7,23
ABRUZZO	30	2,12	7	0,42	4	0,26
MOLISE	21	1,49	28	1,69	28	1,81
CAMPANIA*	19	1,34	20	1,21	20	1,29
PUGLIA*	167	11,81	135	8,14	135	8,71
BASILICATA	71	5,02	102	6,15	128	8,26
CALABRIA	14	0,99	110	6,63	23	1,48
TOTALE (Y)	1.414	100,00	1.659	100,00	1.550	100,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto (anni vari)

* In mancanza dei dati del 1997 quelli riportati sono del 1996.

Dalla tabella emerge, nell'ambito di una comparazione interregionale, la rilevanza, misurata dalla incidenza percentuale, che la politica formativa integrata riveste per talune Regioni, sia nella fase programmatica - stanziamenti di bilancio - che di risultati contabili gestionali - impegni e pagamenti. Ciò indica la acquisita consapevolezza del ruolo strategico della valorizzazione del fattore umano al fine del conseguimento degli obiettivi di sviluppo di tutte le politiche settoriali. In particolare, con riferimento al totale delle risorse stanziare per interventi settoriali - al netto della sanità - il rapporto percentuale della spesa per la formazione è complessivamente pari al 6,3%. Sopra media si collocano: Liguria [10,1%], Lombardia [8,4%], Piemonte [8,2%], Emilia Romagna [7,7%,]; sotto media sono: Lazio [5,2%], Marche [5,7%], Campania [4,0%], Calabria [2,8%].

REGIONI
SETTORE FORMAZIONE PROFESSIONALE
INDICATORI FINANZIARI
ANNI 1995 - 1997

(in percentuale)

REGIONI	CAPACITA' DI SPESA P / Ms				VELOCITA' DI CASSA P / (Rpi + I) * 100				CAPACITA' D'IMPEGNO I / Sco			
	1995	1996	1997	MEDIA 93/97	1995	1996	1997	MEDIA 93/97	1995	1996	1997	MEDIA 93/97
PIEMONTE	36,34	46,51	47,15	43,98	47,60	51,33	57,28	52,61	73,08	86,89	74,56	78,21
LOMBARDIA	41,75	26,93	29,70	32,21	79,21	41,26	36,20	47,02	47,30	62,61	74,72	62,15
VENETO	51,25	51,24	51,01	51,16	57,75	55,86	65,52	59,62	81,25	87,65	70,00	78,75
LIGURIA	31,28	42,22	20,20	31,72	34,66	49,22	26,67	37,76	84,68	77,62	68,21	76,32
E. ROMAGNA	41,03	67,25	56,81	55,27	53,50	81,36	65,76	67,60	69,60	74,68	83,75	75,96
NORD (MEDIA)	40,38	42,09	37,90	40,04	58,91	54,29	46,22	52,35	61,50	71,61	75,46	69,77
TOSCANA	36,52	30,00	27,61	30,99	42,00	32,79	30,94	34,69	79,87	86,47	76,81	81,40
UMBRIA	16,67	16,07	18,95	17,33	37,50	28,13	32,43	32,10	31,62	47,06	37,30	39,05
MARCHE	38,81	62,50	43,93	50,00	48,15	76,09	47,96	58,61	77,19	79,17	89,77	82,57
LAZIO	29,66	30,93	21,01	26,92	46,25	39,48	37,46	41,10	42,26	72,25	49,57	54,55
CENTRO (MEDIA)	30,00	31,72	24,58	28,56	44,20	40,28	35,83	39,85	52,29	71,79	56,62	60,54
ABRUZZO	11,76	2,86	1,65	5,52	25,21	3,95	3,85	10,25	11,11	20,00	14,72	14,46
MOLISE	25,30	26,17	21,54	24,06	28,00	26,67	21,54	24,84	86,89	96,97	100,00	94,65
CAMPANIA *	4,53	6,25	6,25	5,57	9,69	7,58	7,58	8,15	21,48	76,76	76,76	56,27
PUGLIA *	48,69	29,09	29,09	34,38	59,01	41,67	41,67	46,94	71,29	48,15	48,15	54,61
BASILICATA	20,46	27,13	35,96	27,90	26,89	32,38	51,82	36,44	64,38	69,95	38,07	58,66
CALABRIA	6,67	41,20	14,20	23,00	7,11	50,69	28,05	29,64	92,74	50,98	37,98	65,12
SUD (MEDIA)	19,43	22,60	20,18	20,78	28,40	28,67	29,37	28,80	53,26	61,01	49,57	54,43
ITALIA (MEDIA)	31,37	33,67	29,65	31,53	45,90	43,05	39,58	42,61	57,05	69,23	64,19	63,59

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto

* In mancanza dei dati del 1997 quelli riportati sono del 1996.

Nella tabella sono esposti, per ciascuna Regione, gli indicatori finanziari relativi alla capacità di spesa [P/ms], velocità di cassa [P/rpi+i] e capacità di impegno [I/sco] con riferimento alla gestione della spesa nel settore della formazione professionale per gli anni 1995/1997

Per quanto concerne la capacità di impegno, non si evidenziano scostamenti significativi tra il valore medio del 1997 [64,19%] e quello medio del periodo 1995/1997 [63,59%]. Tali valori, relativamente modesti, denotano una certa difficoltà per le Regioni di tradurre, nell'arco temporale segnato dall'esercizio finanziario, le previsioni programmatiche in effettive obbligazioni giuridiche, attesa, si presume, la complessità procedurale che connota la gestione operativa della politica regionale in esame. Le performances migliori sono realizzate in media dalle Regioni del Nord [indice medio 1997 del 75,46% e 1995/97 del 69,77%] mentre le Regioni del Centro [56,62% e 60,54%] e del Sud [49,57% e 54,43%] si posizionano, generalmente, sotto la media nazionale. Tuttavia è interessante evidenziare poi che le Regioni che hanno conseguito, in assoluto, i migliori risultati nell'ambito di detto indicatore appartengono all'area di Centro - Sud e sono il Molise [100% e 94,65%] e le Marche [89,77% e 82,57%]. In particolare, per il Molise, dai risultati dell'indagine condotta dal Collegio regionale di controllo in attuazione del programma per il 1998, è emerso - il che spiega dunque il valore pari al 100% assunto dall'indice per il 1997 - che nella gestione contabile del settore in esame è stata seguita la prassi di impegnare tutte le risorse allocate sui pertinenti capitoli di spesa pur non sussistendone, al 31 dicembre 1997, i relativi presupposti, nell'ambito della gestione operativa, per il sorgere dell'obbligazione giuridica. Si deve infine osservare che l'Abruzzo, con il 14,72% ed il 14,46% si presenta come la Regione con la minore capacità di impegno nell'ambito della politica della formazione.

Passando all'analisi della capacità di spesa, si deve anzitutto osservare che le Regioni, a fronte della complessiva massa spendibile a disposizione per il 1997, espongono una capacità di spesa pari, in media, al 29,65%, valore al di sotto della media relativa al periodo 1995/1997, pari al 31,53%, ciò in conseguenza della manovra di restrizione dei flussi di cassa avviata dal Governo nello stesso anno. Le Regioni del Nord si posizionano, generalmente, sopra la media nazionale, dell'anno e di periodo, mentre quelle del Centro e

del Sud al di sotto. In particolare, l'Emilia - Romagna [56,81% e 55,27%], il Veneto [51,01% e 51,16%], il Piemonte [47,15% e 43,98%] e le Marche [43,93% e 50%] sono le Regioni che espongono la più elevata capacità di spesa; l'Abruzzo, con addirittura l'1,65% per il 1997 e il 5,52% per il periodo 1995/97, la più bassa, seguita dalla Campania [6,25% e 5,57%].

Quanto alla velocità di cassa, occorre anzitutto evidenziare la contrazione subita da questo indicatore nel 1997 [39,58%] rispetto alla media del periodo 1995/97 [42,61%] dovuta, come per la capacità di spesa, alla manovra restrittiva del Governo, anche se, come è ovvio, esso si posiziona, rispetto alla capacità di spesa medesima, su valori mediamente più alti in considerazione del minor ammontare degli impegni rispetto agli stanziamenti di competenza. Ciò premesso, anche dalla analisi di questo indicatore si osserva che le migliori performances sono ottenute da Emilia Romagna [65,76% e 67,60%], Veneto [65,52% e 59,62%], Piemonte [57,28% e 52,61%] e Marche [47,96% e 58,61%] mentre la peggiore dall'Abruzzo [3,85%], molto al di sotto anche della media del periodo [10,25%].

7. Sanità

7.1. Dalla riforma introdotta con il d. lgs. 502 del 1992 ai più recenti provvedimenti di riordino e riorganizzazione del Servizio sanitario nazionale

Dati recenti sembrano confermare una tendenza incrementale endogena negli andamenti di spesa per l'assistenza sanitaria. Osservazione che trova riscontro non solo a riguardo della situazione del nostro Paese, ma è generalmente verificabile in altre realtà nazionali e non solo europee.

In Germania, il riordino del sistema sanitario attraverso la legge di riforma dell'88 e i suoi completamenti successivi [1992 e ss], nel far leva su innovativi strumenti di carattere concorrenziale, ha valorizzato la responsabilità dei livelli intermedi del sistema [Casse mutue] con aumento tuttavia della spesa-costi posta a carico dei pazienti e delle famiglie.

In Francia, la preoccupazione per l'evoluzione della spesa sanitaria, non in linea con le politiche di convergenza sui parametri di Maastricht, ha suggerito una riforma [attuata fra il 1995 e 1996] in chiave di più accentuata centralizzazione del sistema, con ridotti spazi riservati agli aspetti concorrenziali.

Nel Regno Unito, a partire dal '90, l'introduzione nel National Health Service [NHS] di tecniche gestionali di tipo competitivo, nel quadro di una riforma in senso pro-concorrenziale, ha coniugato i miglioramenti dell'efficienza con un'esigenza di maggiori finanziamenti governativi, necessari al funzionamento del nuovo sistema.

Si tratta di esperienze diverse ma che generalmente convergono sull'esigenza di meccanismi di controllabilità dei livelli di spesa destinati a far fronte ai bisogni sanitari.

Di qui, il diffondersi di crescente interesse per l'individuazione di criteri che, pur rispettosi delle risposte di equità, consentano di poter effettuare una selezione nelle scelte per la salute, nell'ambito di una obiettiva "appropriatezza" delle prestazioni in rapporto alla domanda dei pazienti.

In Italia, la spesa per l'assistenza sanitaria - anche nel recente periodo - ha continuato a registrare un'evoluzione non in linea con gli obiettivi e con i vincoli annualmente fissati [v. TAB. 54/REG]. I disavanzi gestionali degli anni 1995-1997 - ma non diverso è l'esito del '98 - misurano uno squilibrio a fronte del quale è sembrato urgente porre mano ad ulteriori interventi per recuperare margini di copertura annualmente insoddisfatti.

A tale proposito vale ricordare come il processo di razionalizzazione del settore sanitario - del quale momento centrale è stata la riforma attuata con il d.lgs. 502 del 1992 - avesse inteso offrire nuove coordinate organizzative per rimediare ad alcune delle cause di disfunzione del sistema individuate come determinanti dell'evoluzione in crescita della spesa sanitaria di parte corrente. Tre, principalmente, le linee di azione della riforma '92:

a) regolamentazione e disciplina dell'offerta sanitaria mediante definizione delle prestazioni garantite e loro quantificazione tramite parametri capitari corrispondenti a ciascun livello uniforme di assistenza;

b) responsabilizzazione regionale sul piano organizzativo e finanziario;

c) riorganizzazione strutturale sulla base del recepimento di modelli intesi a far leva su meccanismi competitivi e concorrenziali.

Proprio quest'ultimo aspetto ha formato oggetto di ripensamento nella legge-delega di recente approvata dal Parlamento la quale, già collegata in via istituzionale alla finanziaria dello scorso anno, reca ora i principi e criteri per la razionalizzazione del SSN.

Sulla base dei quali, se in primo luogo la centralità del sistema si sposta su prevenzione e riabilitazione, d'altro canto anche l'ambito ospedaliero viene in certo senso sottratto alle regole della competizione e i DGRs restituiti all'originaria funzione di indicatori per la verifica dell'efficienza. Nel confronto fra quel che resta, delle innovazioni introdotte nel '92 e quel che viene semmai recepito dalla precedente filosofia ispiratrice della 833/78, possibile decodificazione è nella linea di tendenza certamente molto influenzata dall'affanno per l'impellente necessità di rientro dai deficit e di maggiore controllabilità dei processi di evoluzione della spesa.

Il DPEF 1998-2000, sulla cui base ha preso avvio la riforma "Bindi", nella sezione dedicata alla sanità non mancava di segnalare l'esigenza di percorsi di rientro, suggerendo l'individuazione di soluzioni vevoli a meglio definire prestazioni da includere nella copertura pubblica; "l'obiettivo - così testualmente - è quello di individuare *soglie essenziali, appropriate ed efficaci di assistenza*, rispetto alle quali concentrare la garanzia di risposte uniformi sull'intero territorio nazionale".

Nell'attuazione dell'indirizzo, le modificazioni al sistema si condensano in tre fondamentali passaggi normativi: i) ridefinizione del sistema di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie [d.lgs. 29.4.1998 n. 124]; ii) principi e criteri direttivi per la nazionalizzazione del servizio sanitario nazionale da parte del Governo [legge delega 30 novembre 1998 n. 419]; iii) nuovo "patto di solidarietà per la salute" affidato a nove punti qualificanti enumerati nel Piano Sanitario Nazionale [PSN] 1998-2000 [approvato il 16 luglio 1998].

Quanto al primo profilo, la riforma delle esenzioni e dei ticket sanitari era iscritta nella delega recata nella finanziaria '98 [art. 59, comma 50, legge 449/97].

Il sistema di partecipazione al costo si traduce in un meccanismo ove la condizione economica del "nucleo familiare" determina l'accesso, più o meno agevolato, alle prestazioni sanitarie. Tre fasce di reddito, sulle quali sono misurate altrettante quote di partecipazione al costo delle prestazioni.

Per quanto riguarda l'iniziativa e la libertà decisionale delle Regioni, da segnalare la possibilità - ma solo a partire dal gennaio 2002 - di incrementare i valori soglia sui quali