

DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO REGIONALE 18 dicembre 2006, n. 32.

Adozione del Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2007-2009.

IL CONSIGLIO REGIONALE

VISTA la legge regionale n. 25 del 20/11/2001, "Norme in materia di programmazione, bilancio e contabilità della Regione";

CONSIDERATO che la predetta legge 25/01, all' art. 9 specifica i contenuti del Documento di programmazione economico finanziaria regionale (DPEFR) e all'art. 10 ne detta le procedure di adozione;

VISTO l'art. 3 bis della richiamata LR 25/01 "Partecipazione alla formazione delle decisioni in materia di programmazione economica finanziaria e di bilancio" e in particolare il 3° comma, lettera a) che include nei documenti sottoposti al processo di partecipazione la proposta relativa al documento di programmazione economico finanziaria;

CONSIDERATO che il suddetto processo partecipativo è disciplinato in via sperimentale dalla Giunta regionale, sentita la Commissione consiliare competente, con apposito regolamento;

VISTO il documento allegato, parte integrante della presente delibera, "Documento di Programmazione Economico-Finanziaria Regionale 2007-2009";

DELIBERA

- di adottare il "Documento di Programmazione Economico-Finanziaria Regionale 2007-2009", parte integrante della presente deliberazione;
- la presente deliberazione sarà pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Lazio.



REGIONE LAZIO

Assessorato Bilancio, Programmazione Economico-Finanziaria e Partecipazione

**Documento di programmazione economico finanziaria regionale
2007–2009**

Ci sono due parole che ritornano frequentemente nei nostri discorsi: anzi, sono le parole chiave dei nostri discorsi. Queste due parole sono «sviluppo» e «progresso». Sono due sinonimi? O, se non sono due sinonimi, indicano due momenti diversi di uno stesso fenomeno? Oppure indicano due fenomeni diversi che però si integrano necessariamente fra di loro? Oppure, ancora, indicano due fenomeni solo parzialmente analoghi e sincronici? Infine; indicano due fenomeni «opposti» fra di loro, che solo apparentemente coincidono e si integrano? Bisogna assolutamente chiarire il senso di queste due parole e il loro rapporto, se vogliamo capirci in una discussione che riguarda molto da vicino la nostra vita anche quotidiana e fisica....Il «progresso» è una nozione ideale (sociale e politica): là dove lo «sviluppo» è un fatto pragmatico ed economico.

Pier Paolo Pasolini (Scritti Corsari)

1	La situazione economica: luci ed ombre di una possibile svolta nel ciclo	
1.1	<i>Evoluzione storica e prevista del Pil dei paesi G7</i>	
1.2	<i>Il passaggio di legislatura: dal conflitto latente ad un possibile approccio cooperativo tra centro e periferia</i>	
1.2.1	<i>Il federalismo fiscale</i>	
1.2.2	<i>Un nuovo patto interno</i>	
1.2.3	<i>Le riforme istituzionali</i>	
2.	La società e l'economia regionale.....	
2.1	<i>Un quadro della regione: la sintesi del Rapporto sulla società e l'economia del Lazio</i> ...	
2.2	<i>I consumi e gli investimenti pubblici nel Lazio</i>	
3.	La finanza regionale: un quadro generale	
3.1	<i>Le entrate regionali</i>	
3.2	<i>Le spese regionali</i>	
3.3	<i>Il disavanzo regionale</i>	
3.4	<i>Il debito regionale</i>	
3.4.1	<i>La riapertura del bond 2028</i>	
3.4.2	<i>La costruzione di un bond interamente etico: i cittadini protagonisti dello sviluppo regionale</i>	
3.4.3	<i>La riduzione del rating della Regione</i>	
4.	La decisione di bilancio per il 2006	
4.1	<i>I contenuti</i>	
4.1.1	<i>Un forte impulso agli investimenti</i>	
4.2	<i>Il sostegno alla spesa sociale</i>	
4.2	<i>Le regole</i>	
4.2.1	<i>I tempi della decisione: il cronoprogramma</i>	
4.2.2	<i>Il contenuto tipico della legge finanziaria</i>	
4.2.3	<i>Giunta e Consiglio nella decisione di bilancio</i>	
4.2.4	<i>La riorganizzazione del bilancio per assessorati</i>	
4.3	<i>La partecipazione</i>	
5.	Il quadro tendenziale e programmatico: i confini della manovra di finanza pubblica.....	
5.1	<i>La costruzione del preconsuntivo del 2006</i>	
5.2	<i>Il profilo tendenziale</i>	
5.3	<i>Il profilo programmatico</i>	
5.4	<i>Saldi differenziali, avanzo corrente e copertura del disavanzo sanitario</i>	
6.	Proposte di intervento e di riforma	
6.1	<i>La fiscalità regionale</i>	
6.2	<i>Il salario sociale</i>	
6.3	<i>L'APQ regionale in materia di mobilità sostenibile e accessibilità</i>	
6.4	<i>La programmazione dei fondi comunitari 2007-13 e la coda del DOCUP in gestione</i>	
6.6	<i>Lo sviluppo del microcredito</i>	
6.7	<i>La riorganizzazione della società della rete</i>	
7.	La sanità.....	
7.1	<i>Il disavanzo sanitario</i>	
7.2	<i>Gli effetti della legislazione vigente</i>	
7.3	<i>Il sistema sanitario regionale del Lazio</i>	
7.4	<i>La spesa farmaceutica</i>	
7.6.1	<i>La cabina di regia</i>	
7.6.2	<i>La distribuzione diretta dei farmaci e gli indici di appropriatezza sulle prescrizioni</i> ...	
7.6.3	<i>Il sistema di tariffe e tetti di produzione per le strutture sanitarie private</i>	
7.6.4	<i>Gli obiettivi strutturali per il sistema sanitario regionale</i>	
	<i>La riorganizzazione del sistema ospedaliero</i>	

	<i>La riduzione della spesa per acquisizione di beni e servizi</i>
	<i>Controlli sull'appropriatezza dei ricoveri</i>
	<i>Limiti alle prescrizioni sulle risonanze magnetiche</i>
	<i>Provvedimenti di immediata adozione</i>
	7.7 <i>La copertura dei disavanzi</i>
	7.8 <i>Il debito commerciale</i>
8.	<i>Le politiche settoriali</i>
	8.1 <i>Agricoltura</i>
	8.2.1 <i>Fondo Unico delle imprese e accesso al credito</i>
	8.2.2 <i>Industria</i>
	8.2.3 <i>Commercio</i>
	8.2.4 <i>Artigianato</i>
	8.2.5 <i>Cooperazione</i>
	8.3 <i>Lavori pubblici e Infrastrutture</i>
	8.3.1 <i>Viabilità</i>
	8.3.2 <i>Opere pubbliche</i>
	8.4 <i>Politica della casa</i>
	8.4.1 <i>Edilizia Sovvenzionata</i>
	8.4.2 <i>Contributi ai privati per il sostegno alla locazione</i>
	8.4.3 <i>Politica della casa per lo sviluppo di abitazioni sostenibili secondo i principi bioclimatici e bio-architettonici</i>
	8.4.4 <i>Urbanizzazioni nei Piani di Zona 167 per l'edilizia economica e popolare</i>
	8.5 <i>Trasporto e Mobilità</i>
	8.6 <i>Ambiente</i>
	8.6.1 <i>Azioni svolte nel 2006</i>
	8.6.2 <i>Azioni programmate per il periodo 2007-09</i>
	8.7 <i>Energia e rifiuti</i>
	8.7.1 <i>Energia</i>
	8.7.2 <i>Rifiuti</i>
	8.8 <i>Istruzione, Formazione e Diritto allo studio</i>
	8.9 <i>Lavoro, Pari Opportunità e Politiche Giovanili</i>
	8.9.1 <i>Azioni programmate per il periodo 2007-09</i>
	8.10 <i>Cultura, sport e tempo libero</i>
	8.10.1 <i>Le azioni svolte nel 2006</i>
	8.10.2 <i>Azioni programmate per il periodo 2007-09</i>
	8.11 <i>Politiche sociali</i>
	8.11.1 <i>Le azioni svolte nel 2006</i>
	8.11.2 <i>Azioni programmate per il periodo 2007-09</i>
	8.12 <i>Enti locali, affari istituzionali e sicurezza</i>
	8.13 <i>Tutela dei consumatori e semplificazione amministrativa</i>
	8.13.2 <i>Utenti e consumatori</i>
	8.14 <i>Demanio e patrimonio</i>
	8.14.1 <i>Organizzazione del personale</i>
	8.15 <i>Sviluppo economico, Ricerca, Innovazione e Turismo</i>
	8.15.1 <i>Lo sviluppo economico</i>
	8.15.2 <i>Ricerca e dell'innovazione</i>
	8.15.3 <i>Turismo</i>
	8.16 <i>Urbanistica</i>

1. Lo scenario nazionale (e internazionale) di riferimento

1.1 La situazione economica: luci ed ombre di una possibile svolta nel ciclo

Nel 2005, l'economia italiana ha di nuovo virato verso la stagnazione. La congiuntura economica nei primi mesi del 2005 è stata negativa, con tassi di crescita del PIL su base mensile e trimestrale certamente in territorio negativo. Verso la fine dell'anno si è invece registrato qualche segnale di ripresa, che tuttavia non è riuscito a bilanciare, nella sostanza, le proiezioni di crescita negativa su base annuale (-0,2%) effettuate dalle maggiori istituzioni economiche internazionali nel corso del 2005. La crescita economica effettiva per il 2005 è risultata sostanzialmente nulla (0,1%).

Consideriamo ora gli andamenti economici relativi all'anno in corso. L'indice di produzione industriale¹ corretto per i giorni lavorativi, disponibile su base mensile per i primi quattro mesi dell'anno, ha segnato incrementi positivi persistenti nei primi tre mesi dell'anno (+1,1%, +3,3% e +4,5%, rispettivamente per Gennaio, Febbraio e Marzo 2006) ed un dato negativo (anche se provvisorio) per il mese di Aprile (-2,6%). Siamo quindi alla ripresa, ricercata invano in ogni indicatore economico per tutta la XIV legislatura appena conclusa²? Sebbene i dati ora citati suggeriscano, almeno con riferimento al primo trimestre del 2006, una risposta affermativa, occorre tener presente che la considerazione di valori destagionalizzati richiama maggiore prudenza. Con l'eccezione del dato relativo a Febbraio (0,6%), l'indice destagionalizzato risulta infatti sempre negativo: -0,2% a Gennaio, -0,2% a Marzo e -1% ad Aprile.

Le informazioni sul primo trimestre 2006 fanno sperare in una svolta: il dato sul PIL relativo al primo trimestre dell'anno in corso segnala una crescita su base trimestrale è dello 0,6%, mentre la variazione percentuale rispetto allo stesso trimestre del 2005 (tendenziale) è dell'1,5%. E' bene però, anche in questo caso, non eccedere in ottimismo: il confronto con il 2005 è viziato dalla pessima performance di quel trimestre (-0,4%), sostanzialmente protrattasi anche nei trimestri successivi, la cui considerazione rende la ripresa italiana su base annuale sensibilmente inferiore a quella dei principali paesi europei.

Per quanto riguarda il contesto internazionale, il 2005 ha confermato, sebbene in misura ridotta, la ripresa economica globale iniziata nel 2004. La stagnazione economica italiana del 2005

¹ Tutti i dati qui citati sono di fonte ufficiale. Per l'Italia, la fonte è Istat (Indice della produzione industriale, Aprile 2006).

² Risulta sotto questo profilo pienamente confermato il giudizio espresso nel DPEFR 2006 – 2008, a pag. 12, sui pericoli recati dallo “strabismo” del *policy maker*: “Il centrodestra al governo del Paese, partito con l'idea di imprimere al sistema una “terapia shock” per passare “dal declino allo sviluppo” (“meno tasse per liberare il sistema economico dalla zavorra del fisco, più spesa pubblica in infrastrutture e più pensioni minime, per avere il consenso della fascia della popolazione con redditi più bassi”), si è scontrato con i limiti strutturali di questo approccio e la pesante congiuntura economica. Ha reagito senza correggere la rotta, continuando a sperare nella ripresa economica, intravista all'orizzonte in ogni documento programmatico. Per mantenere gli obiettivi annunciati si è mosso con interventi non strutturali fino a condurre il paese sull'orlo di una nuova crisi finanziaria”.

rappresenta pertanto un'esperienza alquanto isolata. Tutte le economie nazionali, eccetto quella francese, la cui crescita reale del 2005 è risultata all'incirca dell'1% (peraltro l'economia francese è risultata molto dinamica nel 2004), sono infatti cresciute a tassi superiori all'1%. L'economia italiana, a differenza di quella tedesca, con la quale ha condiviso la stagnazione del 2003, non ha saputo "agganciare" la crescita, risultando pertanto la meno dinamica tra le economie avanzate.

La media delle previsioni di crescita delle economie più industrializzate (G7) per il 2006 e 2007 segnala una crescita economica sostanzialmente in linea con gli andamenti di medio-lungo periodo. Per l'Italia ciò si traduce in una previsione di crescita ridotta (1,3% per il 2006 e 1,2% per il 2007), il che conferma le opinioni largamente diffuse sulle debolezze strutturali dell'economia nazionale (tabella 1.1)³.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	valori percentuali							
USA	3,7	0,8	1,9	3,0	4,4	1,6	3,3	2,8
Giappone	2,3	0,2	-0,4	1,3	3,5	5,4	2,9	2,4
Germania	2,9	0,8	0,1	-0,1	1,4	1,2	1,8	1,2
Francia	4,2	2,1	1,1	0,6	2,2	0,9	1,9	2,0
Regno Unito	3,9	2,3	1,8	2,2	3,2	2,3	2,1	2,5
Italia	3,0	1,8	0,4	0,3	1,2	0,1	1,3	1,2
Canada	5,2	1,8	3,4	2,0	2,7	2,5	3,1	2,8

Tab. 1.1-Evoluzione storica e prevista del Pil dei paesi G7

Per quanto riguarda i partner commerciali delle economie emergenti asiatiche e latino-americane, il 2006 si è aperto nuovamente nel segno della crescita economica sostenuta, confermando una tendenza consolidatasi nel corso degli ultimi anni. L'economia cinese continua a crescere ad un tasso prossimo al 10% annuo (produzione industriale +16,2%), quella indiana ad un tasso del 7,6% annuo (produzione industriale +8,3%) e quella coreana del sud al tasso del 5,3% (produzione industriale +20%). Sul fronte latino-americano, l'economia argentina cresce al 9,1% (produzione industriale +8,6%), quella venezuelana al 10,2% (produzione industriale +13,5%) e quella cilena al 5,8% (produzione industriale +5%). Anche le economie dell'est europeo confermano il momento espansivo internazionale. L'economia russa cresce ad un tasso del 7% (produzione industriale +1%) e gli altri paesi dell'est europeo crescono tutti a tassi largamente superiori al 4% annuo.

³ I dati storici sono di fonte OCSE (National Accounts), quelli di previsione di fonte The Economist, ottenuti col metodo del "consensus forecast", The Economist poll GDP forecast, Aprile 2006.

In generale, tutte le economie dei paesi emergenti segnano tassi di crescita positivi e mai inferiori al 4%, ad eccezione del Brasile (+1,4%) e del Messico (+2,7%).

I dati e le previsioni ora presentati confermano il buon momento congiunturale internazionale, che si protrae da qualche anno. La possibilità, da parte dell'economia nazionale e di quella laziale, che costituisce l'interesse specifico di quest'analisi, di "agganciare" l'espansione internazionale trova limiti oggettivi nei vincoli esterni resi ancor più stringenti dalla situazione di dissesto in si trovano i conti pubblici dopo la dissennata politica economica del centrodestra, che in sostanza rendono necessarie condotte di bilancio alquanto restrittive. Inoltre, le debolezze strutturali dell'economia italiana rendono le prospettive future nazionali e regionali meno ottimistiche.

La consapevolezza dei limiti strutturali italiani e della loro origine appare oggi alquanto diffusa. Si ritiene comunemente che essi trovino una spiegazione oggettiva nel forte indebitamento pubblico dell'economia italiana che, dati i vincoli di stabilità, preclude di fatto la conduzione di linee di politica espansive. La tavola 1.2 mostra l'evoluzione dei due maggiori indicatori della finanza pubblica nazionale (rapporto deficit/PIL e rapporto debito/PIL) nel periodo 2000 – 2005. Emerge chiaramente quella che è ritenuta essere la maggiore peculiarità italiana, l'elevatissimo debito pubblico.

Tab. 1.2 - Evoluzione del rapporto deficit/PIL e del rapporto debito/PIL in Europa (E.U. 15), Italia e nei maggiori partner commerciali italiani, 2000 – 2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Valori percentuali						
Deficit/PIL						
E.U. 15	1,0	-1,2	-2,2	-2,9	-2,6	-2,3
Germania	1,3	-2,9	-3,7	-4,0	-3,7	-3,3
Francia	-1,4	-1,6	-3,2	-4,2	-3,7	-2,9
U.K.	3,8	0,7	-1,6	-3,3	-3,3	-3,6
Italia	-0,6	-3,2	-2,9	-3,4	-3,4	-4,1
Spagna	-0,9	-0,5	-0,3	0,0	-0,1	1,1
Debito pubblico/PIL						
E.U. 15	64,1	63,1	61,5	63,1	63,4	64,6
Germania	60,2	59,6	60,3	63,8	65,5	67,7
Francia	56,8	56,8	58,2	62,4	64,4	66,8
U.K.	42,0	38,7	37,6	39,0	40,8	42,8
Italia	111,2	110,9	105,5	104,2	103,8	106,4
Spagna	61,1	56,3	52,5	48,9	46,4	43,2

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

Per una migliore comprensione della rilevanza della condotta della finanza pubblica ai fini delle prospettive di crescita si considerino congiuntamente i dati relativi ai due rapporti riprodotti in tabella. La presenza di un indebitamento pubblico superiore al 100% del PIL, associata ad un

vincolo di deficit del 3%, ha comportato che, rispetto ai nostri maggiori partner europei, la gestione della politica fiscale è stata persistentemente restrittiva. Infatti, assumendo che il costo unitario del servizio sul debito (tasso di interesse medio sul debito) sia uguale per tutti i partner europei, è evidente che lo stesso risultato in termini correnti (cioè un vincolo di deficit massimo del 3%) è stato e potrà essere ottenuto solo con politiche di avanzo primario sostenute. In altre parole, per un paese a forte indebitamento come l'Italia, i vincoli di deficit si sono risolti e si risolveranno inevitabilmente in vincoli alla politica fiscale che, in base al particolare momento congiunturale, dovrà essere necessariamente neutrale o restrittiva.

Ciò non significa che non ci siano spazi per la politica economica futura. Piuttosto che essa dovrà attuarsi, più che nella definizione dei livelli di spesa, condizionati dagli obiettivi di rientro dal debito, nella modificazione della composizione della stessa, che dovrà essere orientata al sostegno allo sviluppo di medio-lungo periodo.

Accade spesso che le difficoltà di bilancio producano effetti proprio su quelle tipologie di spesa che sono più in relazione con i fattori di crescita. Per dare una idea di questo fatto, la tabella 1.3 contiene i dati relativi all'evoluzione degli aiuti pubblici straordinari allo sviluppo del settore industriale nei maggiori paesi europei.

	2000	2001	2002	2003	2004
	Valori percentuali				
E.U. 15	0,60	0,61	0,66	0,58	0,57
Germania	0,81	0,91	1,09	0,80	0,78
Francia	0,60	0,58	0,61	0,56	0,54
U.K.	0,20	0,19	0,26	0,26	0,32
Italia	0,48	0,49	0,57	0,58	0,52
Spagna	0,89	0,71	0,61	0,51	0,47

Tab. 1.3 – Evoluzione del rapporto tra spesa straordinaria per aiuti allo sviluppo del settore industriale e PIL, anni 2000 - 2004

Fonte: Eurostat

Si nota con chiarezza il sottodimensionamento dell'intervento di sostegno registrati in Italia, rispetto alla media europea e a quella di Francia e Germania in particolare. Inoltre, risulta evidente la contrazione delle spese per lo sviluppo registrata nel periodo di rallentamento congiunturale europeo.

La necessità del sostegno ai fattori di sviluppo di medio-lungo periodo appare particolarmente stringente nella nostra economia nazionale, per la quale negli ultimi anni si sperimentano, come visto, tassi di crescita persistentemente inferiori rispetto alla media europea.

Accanto ai limiti allo sviluppo imposti dalla particolare situazione finanziaria pubblica, è emersa negli ultimi anni la consapevolezza di ulteriori fattori di debolezza, rinvenibili

sostanzialmente nello sbilanciamento della struttura produttiva italiana su settori tradizionali, a basso valore aggiunto, competitività e capacità di crescita.

In un contesto valutario unificato (UME) tali fattori assumono rilevanza cruciale, dal momento che risultano di fatto non più praticabili politiche di competitività basate su conduzioni aggressive del tasso di cambio, che hanno contraddistinto l'esperienza passata del nostro paese (svalutazioni competitive della divisa nazionale).

Il risultato della fragilità competitiva della produzione nazionale, è una contrazione delle capacità di espansione dell'export nazionale, che si traduce nella forte riduzione registrata negli ultimi anni dalla quota italiana di commercio internazionale. Ciò a sua volta si traduce in una contrazione della dinamica del prodotto e in un accresciuto vincolo estero.

Alle peculiarità di struttura produttiva italiana si aggiunge, come ulteriore elemento problematico, la forte espansione delle economie e dell'export dei paesi asiatici e sudamericani, le cui produzioni si concentrano nei settori industriali tradizionali e a minor contenuto innovativo, dei quali si rileva un forte peso relativo anche in Italia.

La tabella 1.4 propone un confronto semplificato della struttura industriale italiana con quella dei maggiori partner europei, ottenuta utilizzando una riclassificazione dei dati di branca sul valore aggiunto.

	Germania	Francia	U.K.	Italia	Spagna
Valori percentuali					
Cibo, bevande, tabacco	8,6	14,3	15,2	9,7	15,1
Tessile, abbigliamento, pelli	2,0	4,0	3,2	11,1	6,0
Legno, mobili, carta	6,1	6,8	8,1	9,2	9,2
Pubblicazioni, stampa, media	4,4	5,3	10,7	4,2	5,7
Raff., gomma, plastica, miner. non met.	9,2	10,9	10,8	12,0	16,8
Chimica	10,0	12,3	10,6	7,7	8,8
Metalli base e prod. metallici	13,0	12,1	10,2	16,9	14,8
Macchinari ed equipaggiamenti	14,9	7,9	8,2	13,8	7,0
Veicoli e altri mezzi ed equip. trasporto	17,2	13,1	11,6	5,6	10,4
Macchine per ufficio, computer, elettr.	10,2	8,9	7,0	6,9	5,0
Strumenti medici, ottici e di precisione	4,3	4,3	4,3	2,8	1,3
VA settori innovativi / Totale	31,7	26,3	22,9	15,3	16,6

Tab. 1.4 – Composizione della produzione industriale dei cinque maggiori paesi europei, valore aggiunto, anno 2003

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

Emerge con chiarezza il forte sbilanciamento della produzione industriale italiana su settori tradizionali e a basso contenuto innovativo. Il settore tessile rappresenta più dell'11% del valore aggiunto industriale, contro il 2% della Germania e il 4% della Francia. Allo stesso modo, risulta

molto elevata, in termini relativi, la quota di valore aggiunto realizzata nel comparto del legno e della carta. Appare invece sottodimensionato il valore aggiunto prodotto nei settori più innovativi. Il settore degli strumenti di precisione, ad esempio, contribuisce per solo il 2,8% al valore aggiunto industriale, contro il 4,3% registrato in Germania, Francia e Regno Unito. Il settore dei macchinari per ufficio, dei computer e delle apparecchiature elettroniche ha un peso del 6,9% sul totale, sempre inferiore, con l'eccezione della Spagna, a quello registrato presso i maggiori paesi europei. Analogo sottodimensionamento si registra rispetto al settore di produzione dei mezzi di trasporto, il cui peso relativo in termini di valore aggiunto prodotto (5,6%) è pari ad appena 1/3 del peso relativo registrato in Germania, a meno di 1/2 di quello registrato in Francia, a circa la metà di quello registrato nel Regno Unito e di circa cinque punti percentuali inferiore rispetto a quello registrato in Spagna.

Per dare una indicazione sintetica del ritardo produttivo italiano, nell'ultima riga della tabella viene indicata la quota di valore aggiunto prodotta nei settori più innovativi e produttivi. Nel caso in esame, tali settori sono le ultime tre riprodotti in tabella (mezzi di trasporto; macchinari per ufficio, computer e apparecchiature elettroniche; strumenti medici, ottici e di precisione). La quota di valore aggiunto innovativo italiano è pari al 15,3%, contro il 31,7% della Germania, il 26,3% della Francia, il 22,9% del Regno Unito e il 16,6% della Spagna.

Un terzo elemento di arretratezza e difficoltà della struttura produttiva italiana emerge considerando la spesa destinata ad attività di ricerca e sviluppo (R&S) rispetto al PIL e il numero di ricercatori rispetto all'occupazione totale.

Tab. 1.5 – Spesa per R&S/PIL e quota di ricercatori nei cinque maggiori paesi europei, anno 2003

	Germania	Francia	U.K.	Italia	Spagna
	Valori percentuali				
R&S / PIL	2,52	2,18	1,88	1,14	1,05
di cui: finanziata dalle imprese	1,72	1,41	1,25	0,56	0,54
di cui: finanziata dal Governo	0,34	0,37	0,17	0,20	0,15
di cui: finanziata da Università - Ist.					
Ricerca	0,46	0,40	0,46	0,38	0,36
Ricercatori / Totale	1,67	1,56	-	1,06	1,24
di cui: presso le imprese	0,84	0,77	-	0,34	0,42
di cui: presso il Governo	0,21	0,19	-	0,18	0,18
di cui: presso Università - Ist.					
Ricerca	0,62	0,60	-	0,54	0,64

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

La quota di prodotto italiano destinata a ricerca e sviluppo è pari ad appena l'1,14%, contro il 2,52% della Germania e il 2,18% della Francia. Solo la Spagna mostra un indicatore di input innovativo leggermente inferiore (1,05%). Guardando alla struttura del finanziamento della spesa, si

nota con chiarezza che il principale responsabile del basso investimento innovativo italiano è il sistema delle imprese private. Ad esse può attribuirsi infatti solo il 49% del totale di spesa, contro valori intorno al 65 – 67% registrati in Germania, Francia ed Inghilterra. Il contributo relativo del settore privato appare superiore anche in Spagna, dove assume una incidenza pari a circa il 52%. Risulta sottodimensionata, anche se in misura molto minore, anche la spesa proveniente dal Governo (0,2%), e dalle istituzioni universitarie (0,38%).

Considerazioni del tutto simili possono derivarsi dall'analisi della quota di ricercatori sul totale occupazionale. In tal caso l'Italia mostra un indicatore più basso di quello spagnolo (1,24%) e le differenze risultano pressoché interamente spiegate dai comportamenti del settore privato.

Questi risultati mettono in evidenza che i problemi di crescita dell'economia italiana possono trovare una spiegazione credibile nei riscontrati problemi di arretratezza della struttura industriale privata.

Le prospettive a breve termine non potranno pertanto che esserne condizionate, come confermato dalle basse previsioni di crescita segnalate per il biennio 2006 – 2007.

Per quanto riguarda le prospettive a medio-lungo termine, i risultati dipenderanno in modo cruciale dagli interventi che si porranno in essere nell'immediato. Come risulta dalla breve analisi di struttura ora discussa, essi non dovranno limitarsi al controllo della spesa pubblica e del debito. Pur riconoscendone la necessità, l'obiettivo di stabilità finanziaria deve essere reso compatibile, eventualmente operando sulla composizione della spesa piuttosto che sui livelli, con quello sostegno all'investimento innovativo e soprattutto con l'obiettivo della ristrutturazione industriale. La bassa capacità innovativa e la bassa produttività dell'economia italiana è infatti strettamente correlata con il rilevato sbilanciamento della struttura industriale su settori tradizionali e sulla bassa concentrazione industriale.

Basandosi sulle previsioni istituzionali sopra menzionate, valide per l'aggregato nazionale, nonché sulle considerazioni ora fatte intorno alla peculiarità strutturale dell'economia italiana, siamo indotti a ritenere che la crescita economica regionale per il 2006 non potrà essere particolarmente diversa, se non per effetto di modificazioni prettamente congiunturali, rispetto a quella del 2005.

D'altra parte, come risulterà più chiaro in seguito, occorre considerare che l'economia laziale mostra una bassa sensibilità rispetto agli andamenti nazionali ed internazionali, sostanzialmente per effetto della sua specificità strutturale, che riproduce solo in parte quanto osservato a livello nazionale. Ciò ci induce a ritenere che le performance future dell'economia regionale potranno risultare alquanto indipendenti rispetto alle dinamiche economiche esterne.

Basandosi sulle previsioni istituzionali sopra menzionate, la crescita economica regionale per il 2006 potrà essere leggermente maggiore rispetto a quella del 2005. D'altra parte, considerando la bassa sensibilità dell'economia del Lazio agli andamenti nazionali ed internazionali, si è indotti a ritenere che la performance futura dell'economia regionale potrà risultare alquanto sganciata dalle dinamiche esterne.

Confermiamo il giudizio, espresso nel DPEFR 2006 – 2008, che “la crescita, di per sé, non è un indicatore esaustivo”, e ciò è ovviamente vero sia in fase di ristagno, sia in fase di espansione. La risposta che abbiamo messo in campo per allargare il cerchio della riflessione e della proposta, a partire da quest'anno, è un *Rapporto sulla società e sull'economia del Lazio*⁴, che fornisce un quadro analitico della regione, in rapporto con le altre realtà territoriali e gli andamenti nazionali (dal prossimo anno pensiamo di introdurre confronti anche con altre realtà regionali europee). Nel Rapporto non vengono affrontati esclusivamente i temi classici tipici di questo genere di lavori, quali la produzione, gli impieghi delle risorse e la loro distribuzione. L'analisi si allarga al territorio, alla società, al lavoro, ai principali segmenti del benessere sociale: la sanità, l'istruzione, la previdenza e l'assistenza.

In questo caso amiamo ripeterci, anche perché ci sembra di andare nella direzione annunciata: “crescita sì, ma in armonia con l'ambiente, giusta e democratica, trasformazione della società, miglioramento della vita dei più svantaggiati, garanzia a chiunque di accesso ai servizi sanitari e all'istruzione. Questa è per noi la ragione dello sviluppo”⁵. Resta il nostro obiettivo strategico, e vogliamo ribadirlo.

Per questa ragione riteniamo utile contaminare il nostro documento programmatico con indicatori complessi dello sviluppo regionale⁶. Da questi indicatori, che in alcuni casi necessitano di approfondimenti e qualificazioni⁷, emerge un quadro non roseo della nostra regione.

⁴ Rapporto sulla società e sull'economia del Lazio 2006, Ediesse

⁵ DPEFR 2006 – 2008, pag. 10

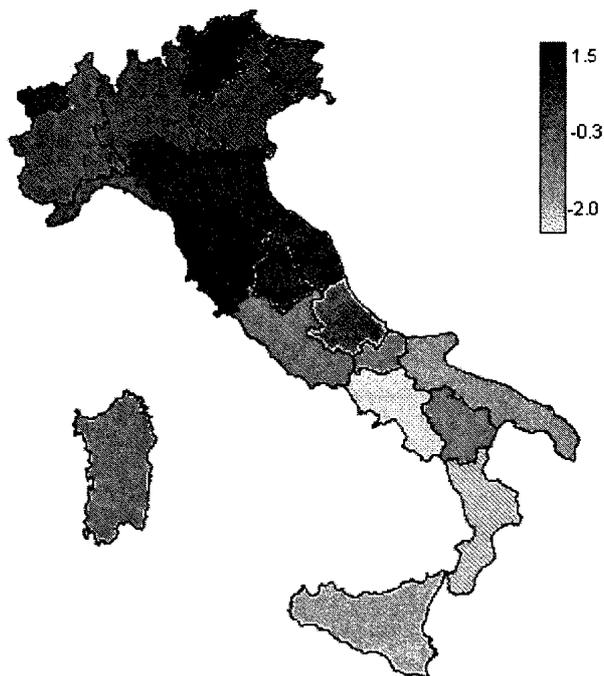
⁶ La fonte da cui sono tratti gli indicatori dello sviluppo regionale è il Quarto Rapporto QUARS elaborato dalle associazioni aderenti alla campagna sbilanciamoci, che ringraziamo per avere consentito di utilizzare i loro dati in corso di pubblicazione. I sette gruppi di indicatori sono così definiti:

1. Ambiente: valutazione dell'impatto ambientale che deriva dalle forme di produzione distribuzione e consumo e buone prassi intraprese per mitigare i relativi effetti.
2. Economia e inclusione: condizioni lavorative e di reddito garantite dal sistema economico e dalla politiche redistributive eventualmente messe in atto.
3. Diritti e cittadinanza: inclusione sociale di giovani, anziani, persone svantaggiate e migranti.
4. Pari opportunità: assenza di barriere, basate sul sesso, alla partecipazione alla vita economica, politica e sociale
5. Istruzione e cultura: partecipazione al sistema scolastico, qualità del servizio, istruzione della popolazione, domanda e offerta culturale
6. Salute: qualità ed efficienza del servizio, prossimità, prevenzione, salute generale della popolazione
7. Partecipazione: partecipazione politica e sociale dei cittadini.

⁷ In particolare desta qualche perplessità l'indicatore relativo alla salute (che assegna al Lazio -0,66, collocandolo nella parte bassa della classifica), forse troppo influenzato dalla percezione che i cittadini hanno dell'assistenza sanitaria, molto influenzato dalla sistemazione alberghiera, che presenta carenze e congestionamenti, rispetto alla qualità dei servizi medici, che offre molti punti di eccellenza ed attira pazienti da altre regioni.

Tabella 3.1 Il QUARS delle regioni italiane

Classifica	QUARS
Trentino-Alto Adige	1.42
Toscana	1.21
Emilia-Romagna	1.05
Valle d'Aosta	0.96
Umbria	0.90
Marche	0.88
Friuli-Venezia Giulia	0.67
Veneto	0.47
Piemonte	0.32
Lombardia	0.27
Abruzzo	0.27
Liguria	0.13
Sardegna	-0.34
Lazio	-0.62
Molise	-0.79
Basilicata	-0.80
Puglia	-1.16
Sicilia	-1.52
Calabria	-1.64
Campania	-1.68



La tabella, ripresa dal citato studio del Quars, colloca il Lazio nella parte bassa della classifica, e la sua posizione sarebbe ancora peggiore senza l'influenza dell'ottimo risultato relativo all'istruzione, che la vede al secondo posto. Il confronto tra PIL pro-capite e indicatori complessi come il QUARS può fare emergere notevoli differenze di cui il decisore politico deve tenere conto.

Tra le venti regioni italiane si passa, nel caso del Lazio, dal quinto posto per PIL pro-capite al quattordicesimo per indice QUARS, con uno scarto di nove posizioni.

	QUARS	PIR	DIRITTI	SALUTE	ISTRUZIONE	PARI OPPORTUNITA'	PARTECIPAZIONE
Posizione	14	17	16	17	14	2	13
Valore	-0.62	-0.77	-0.93	-0.99	-0.66	1.33	-0.48

Nella tabella sono rappresentati i valori dei 7 indicatori utilizzati e dell'indice sintetico QUARS⁸. Come commentano gli autori del rapporto "l'insieme di indicatori utilizzati per descrivere la qualità dello sviluppo descrive per il Lazio un quadro piuttosto desolante. Nella classifica generale il Lazio è quattordicesimo con un valore che si avvicina molto più alle regioni del mezzogiorno che a quelle del centro-nord, in particolare a Molise e Basilicata. Infatti per tutti i

⁸ Nell'appendice 2 sono riportate alcune tabelle tratte dal Rapporto QUARS.

settori di analisi il Lazio non supera la quattordicesima posizione, anche se brilla per quanto riguarda istruzione e cultura”.

Il nostro impegno di legislatura è di risalire molte posizioni.

1.2 Il passaggio di legislatura: dal conflitto latente ad un possibile approccio cooperativo tra centro e periferia

Nel DPEFR 2006 – 2008 mettevamo l’accento sul “robusto legame tra i cicli di governo dei diversi livelli territoriali e le politiche economiche e finanziarie, che tendono a prevalere largamente sulla peculiarità della struttura produttiva”. Oggi prendiamo atto con soddisfazione che un ciclo negativo della politica nazionale si è chiuso. Le regioni hanno sofferto moltissimo l’approccio del governo di centrodestra, nel merito e nel metodo: “il tentativo di imporre diriggisticamente la *policy* di riduzione della pressione fiscale, che in un modello federale dovrebbe essere un elemento di codecisione; la modificazione unilaterale delle regole del patto di stabilità interno, dal vincolo sui saldi a quello sulla spesa; la forte riduzione delle risorse destinate allo stato sociale nella convinzione che il mercato sia la più efficiente modalità di risposta ai bisogni collettivi”.

Rispetto a tutto questo si volta finalmente pagina: dal conflitto latente, che ha alimentato decine di ricorsi presso la Corte Costituzionale, si sono determinate, con il governo dell’Unione, le condizioni politiche per superare la conflittualità esasperata, per affermare un approccio cooperativo capace di trovare soluzioni condivise ai molti problemi sul tappeto.

I problemi sono molti, di non facile soluzione, e per questo appare utile un sintetico riepilogo. Ma, rispetto alla precedente fase, esiste oggi una importante condizione preliminare: l’omogeneità politica, mai verificatasi in questa misura nella storia recente, tra i governi regionali e il governo centrale. Di questo dato di fatto le classi dirigenti nazionali e subnazionali non possono non fare tesoro. E’ una occasione da non perdere.

1.2.1 Il federalismo fiscale

Nel precedente DPEFR venivano, su questa importantissima questione, enucleati alcuni temi sui quali appare necessario e urgente definire una strategia condivisa. Alla luce del nuovo quadro politico, queste considerazioni assumono nuovo valore, in quanto potrebbero trasformarsi in proposte realizzabili. Per questo le riproponiamo, con alcune integrazioni.

Primo tema: i tributi (nel senso ampio di compartecipazioni e tributi propri) devono consentire alle regioni di finanziare integralmente le funzioni loro attribuite. In particolare, si avverte la necessità che con esse si possano finanziare integralmente le spese rientranti nella lettera (m) del II comma dell’art. 117 della Costituzione, il quale attribuisce alla legislazione esclusiva

dello Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Il punto cruciale della discussione è quindi: quali funzioni devolute alle Regioni rivestono questo carattere? Mentre sembra ci siano pochi dubbi per la sanità, per le altre funzioni non è chiaro. Una decisione sulla struttura del finanziamento delle regioni dovrebbe quindi essere preceduta da una concreta ricognizione su quali funzioni le regioni esercitano per conto dello Stato e su quali esse possono invece decidere il livello di offerta. Da questa decisione dipendono anche fortemente le modalità con le quali le Regioni potranno partecipare (legislazione concorrente) all'armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Secondo tema: la necessità, ribadita dalle regioni, di stabilire una adeguata proporzione tra compartecipazioni a tributi erariali e tributi propri (anche di scopo). L'adeguata proporzione tra le due forme, tuttavia, assume un significato concreto soltanto in presenza di una chiara decisione sulle funzioni che le regioni possono esercitare liberamente e quelle che sono vincolate da decisioni dello Stato, per non cadere nell'errore di considerare come tributi propri risorse che sono sostanzialmente vincolate al finanziamento della spesa, come accaduto finora all'Irap e all'addizionale Irpef per la copertura del fabbisogno sanitario regionale. Come ideale composizione del problema, si potrebbe auspicare l'uso delle compartecipazioni a copertura delle funzioni rientranti nella lettera (m) del 117 e l'assegnazione di tributi propri con ampi margini di autonomia per le funzioni che le regioni svolgono senza vincoli statali.

Terzo tema: la stabilità e la dinamicità delle entrate. Le compartecipazioni per la copertura delle funzioni «essenziali»: a) avrebbero il pregio di essere stabili, perché agganciate a basi imponibili nazionali; b) legherebbero automaticamente le regioni all'andamento del ciclo economico; c) renderebbero più evidente che la responsabilità della copertura di queste spese è una questione che deve essere composta a livello centrale e non regionale. D'altro lato, l'uso dei tributi propri per lo svolgimento delle funzioni non essenziali: a) consentirebbe alle regioni di programmare con certezza il livello delle risorse da raccogliere; b) consentirebbe alle stesse di scegliere la tempistica di eventuali modifiche dell'assetto tributario regionale; c) renderebbe evidente che la responsabilità di queste entrate e del relativo uso è una questione la cui composizione avrebbe una dimensione unicamente regionale; d) incentiverebbe un uso virtuoso della potestà tributaria regionale.

Quarto tema: il fondo perequativo, previsto dall'art. 119. La struttura del fondo perequativo, sulla carta, sembra molto semplice: la legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Nuovamente, però, l'adeguata strutturazione di un sistema di perequazione passa attraverso la definizione di funzioni

essenziali e non essenziali. Per le funzioni essenziali, per le quali le regioni chiedono il finanziamento integrale, non si pone un problema di perequazione, dato che tutte dovrebbero essere messe nelle condizioni di coprire i relativi fabbisogni.

Per le funzioni non essenziali, invece, potrà essere importante prevedere che, a parità di sforzo fiscale, le regioni siano messe in condizioni di avere livelli di servizi comparabili, perequando la capacità fiscale per abitante.

1.2.2 Un nuovo patto interno

I conti pubblici italiani sono in un momento difficile. L'aspetto più negativo, accentuatosi nella XIV legislatura, ma largamente preesistente, sta nella carenza strutturale di basi informative adeguate, che vanificano ogni tentativo di monitoraggio e tempestiva correzione. Il sintomo di questa inadeguatezza, che rende fragilissimo il decisore politico, si può identificare nella richiesta, ripetutasi più volte in questi anni, di istituire commissioni indipendenti sui conti pubblici, svincolate dall'esecutivo e nella necessità, ad ogni cambio di maggioranza, di effettuare *due diligence* per capire l'effettiva situazione dei conti ereditata. Abbiamo vissuto pesantemente questa situazione nella regione Lazio, scoprendo, a pochi mesi dall'insediamento della nuova amministrazione, un enorme extradeficit sanitario, e sappiamo cosa significa. Costruire un potente sistema informativo, trasparente e condiviso, fruibile dagli operatori della finanza pubblica e dai cittadini, al centro ed in periferia, non è solo una mera innovazione tecnologica, ma una innovazione democratica profonda. Sarebbe il primo passo di un nuovo patto interno.

Nel merito il livello dell'indebitamento previsto per l'anno in corso, pari al 3,8 per cento, appare a rischio e il nuovo governo è posto di fronte alla scelta non facile di effettuare una consistente manovra correttiva per porre le premesse per ricondurre il disavanzo, entro il 2007, nella soglia del 3 per cento. La legge finanziaria per il 2007 si muove in un quadro complesso, anche per la necessità di attuare i primi impegni programmatici, tra cui la riduzione del cuneo fiscale.

In questo quadro così complesso, con i tassi di interesse in salita, il debito pubblico di nuovo in crescita (la stima per il 2006 è del 108,3 del Pil) e la conseguente esigenza di realizzare significativi avanzi primari per invertirne la tendenza, il contributo che possono dare le regioni sta nella definizione di un nuovo patto interno, che renda possibile il coinvolgimento di tutti i livelli di governo nel conseguimento dell'obiettivo fissato in sede europea.

In estrema sintesi gli elementi principali del nuovo patto sono: a) ripristino di obiettivi sui saldi finanziari, superando i vincoli stringenti alle diverse tipologie della spesa; b) stabilizzazione delle regole del patto (saldi di riferimento, forme di monitoraggio, incentivi e sanzioni, raccordo con le procedure di bilancio) in una fonte legislativa protetta (la legge di contabilità); c)

regolazione, con la legge finanziaria, dei soli aspetti quantitativi; d) ripristino ed ampliamento della autonomia fiscale delle regioni (abolizione delle sospensioni sulle addizionali, allargamento della possibilità regionale di modulare l'imposizione in relazione alle diverse tipologie di reddito); e) superamento del vigente sistema di governo dei disavanzi sanitari e sua sostituzione con un modello cooperativo capace di sostenere lo sforzo di razionalizzazione delle regioni (tavoli comuni, monitoraggi condivisi) e di consentire, nell'ambito di processi di risanamento strutturale certificati e con un orizzonte temporale predeterminato, sia lo smaltimento dei disavanzi accumulati in un orizzonte pluriennale, sia forme di dilazione del debito commerciale.

1.2.3 Le riforme istituzionali

Nel corso della XIV legislatura il processo di trasformazione della forma di stato da modello centralizzato con il riconoscimento di autonomie ad un modello più marcatamente federale è stato, nonostante le roboanti affermazioni sulla devoluzione, eluso e tradito da una prassi neocentralistica.

Le questioni richiamate nei due precedenti paragrafi (attuazione dell'articolo 119 della costituzione e definizione di un nuovo patto interno) sono sul tappeto e appaiono completamente eluse dal progetto di revisione della Costituzione partorito dal centrodestra. La proposta di riforma, non fornisce alcuna risposta al problema istituzionale del federalismo. Il cosiddetto senato federale si configura infatti come una seconda camera depotenziata, estromessa dal circuito fiduciario e dai compiti incerti (soprattutto per la complicazione estrema del procedimento legislativo configurato dalla riforma).

Le due questioni istituzionali cruciali del federalismo, raccordo degli esecutivi degli enti subcentrali e partecipazione delle regioni all'attività normativa nazionale, restano irrisolte. La prima per il meccanismo di formazione della seconda camera, che non è espressione diretta dei governi territoriali (come avviene in Germania con il *Bundesrat*); la seconda per la scelta di collegare alla legislazione concorrente la prevalenza del Senato, con la possibilità del Governo di avocare alla camera politica la decisione nel caso di rilevanza per l'attuazione del programma.

In conclusione, deve essere ancora delineata una soluzione equilibrata, che tenga anche conto della particolare complessità e ricchezza degli enti territoriali italiani, che non possono essere ridotti alle sole regioni. Un compito per la legislatura appena iniziata.

2. La società e l'economia regionale

2.1 Un quadro della regione: la sintesi del Rapporto sulla società e l'economia del Lazio.

Questa, in sintesi, la fotografia che emerge dal *Rapporto sulla società e sull'economia del Lazio 2006*: un'immagine di luci ed ombre, come rilevavamo nel precedente DPEFR. Il nostro impegno è duplice: da un lato di mettere sempre più a fuoco la realtà regionale; dall'altro migliorare la situazione esistente, eliminando iniquità ed ingiustizie.

La società

La popolazione residente del Lazio ha segnato, nel periodo 2000 – 2005, un incremento del 3% (leggermente superiore alla media nazionale, del 2,7%), realizzatosi pressoché interamente tra il 2003 e il 2005.

A differenza della maggioranza delle regioni italiane, il Lazio presenta un saldo biologico positivo. Esso è tuttavia molto contenuto. L'incremento di popolazione registrato nel periodo è infatti da attribuirsi pressoché interamente al saldo migratorio, del quale la componente estera ne rappresenta circa il 75%, contro il 66% relativo al dato nazionale. Per quanto riguarda i saldi migratori interni, il Lazio non si contraddistingue pertanto quale polo di attrazione. Il segno e la composizione dei saldi migratori recenti appare in relazione alla recente legislazione che regola l'immigrazione.

Il Lazio presenta un indice di dipendenza dei giovani sostanzialmente in linea con il dato nazionale, mentre l'indice di dipendenza degli anziani risulta alquanto ridotto rispetto alla media nazionale. La struttura per età della popolazione regionale ha numerose implicazioni economiche, in particolare per la sostenibilità finanziaria dei sistemi di welfare. Tali sistemi, basandosi su schemi di accordo inter e intra-generazionali, secondo i quali la componente più giovane della popolazione sostiene economicamente ed in natura la componente più anziana, sono influenzati dagli eventuali sbilanciamenti demografici. Le proiezioni demografiche ufficiali segnalano un forte incremento dell'indice di dipendenza degli anziani, che tuttavia risulta inferiore rispetto a quello previsto per il livello nazionale. L'ottenimento di flussi migratori consistenti potranno risolversi di particolare aiuto nello scongiurare gli effetti dello sbilanciamento demografico futuro, a condizione che siano realizzate adeguate politiche di regolamentazione dei flussi migratori.

Il Lazio presenta una elevata incidenza percentuale di stranieri residenti sul totale di popolazione. Essa è massima per la provincia di Roma e minima per quella di Frosinone. Appare quindi rilevante il peso della capitale, i cui sostenuti tassi di crescita economica ed occupazionale spiegano (e in parte si spiegano) nella osservata incidenza di stranieri residenti.

Il tasso di natalità del Lazio risulta inferiore rispetto a quello medio nazionale. Particolarmente interessante appare il dato sul numero medio di figli per donna concepiti prima del trentesimo anno. In tal caso lo scostamento (negativo) rispetto al dato nazionale è ancora più spiccato. Questo dato viene confermato da quello relativo all'età media al parto, per il quale si registra il ritardo delle residenti del Lazio. Gli scostamenti regionali sottolineati sono da attribuirsi interamente al peso di Roma. Ciò è particolarmente importante poiché, nella misura in cui non esprimono scelte individuali, i dati rilevati segnalano che nella grande città emergono difficoltà sostanziali per le donne più giovani e quindi necessità di intervento aggiuntive rispetto a quelle da predisporre nelle province. Il riferimento è all'opportunità di adeguate politiche di sostegno alla famiglia ed all'occupazione femminile, in primis attraverso la fornitura di servizi per l'infanzia.

Nel Lazio, il dato peculiare che caratterizza la composizione delle famiglie si rinviene nell'incidenza delle famiglie mono-individuali, al disopra del 40 per cento rispetto alla media nazionale. Si tratta di un dato che ha un peso significativo sul piano dell'analisi della condizione economica delle famiglie: è infatti il caso di osservare che nuclei famigliari più ampi possono avvantaggiarsi della aggregazione e ripartizione dei redditi all'interno dello stesso nucleo familiare; ma d'altra parte qualora l'analisi della condizione economica non rivelasse condizioni di povertà, la numerosità di nuclei famigliari mono-individuali potrebbe considerarsi indicativa di (relativo) benessere economico. Viene pertanto a stabilirsi una relazione di causa-effetto tra performance economica (regionale) e composizione dei nuclei famigliari: che nel Lazio potrebbe spiegare sia l'elevata incidenza di famiglie mono-individuali, sia la diminuzione di giovani a carico delle famiglie di provenienza.

Il territorio, l'ambiente e i trasporti

Il 54% del territorio laziale è costituito da colline, il 26% da montagne e il 20% da pianure. Il totale delle aree protette è di 217.657 ha (3,8% sul totale Italia) distinta in 213.453 ha di superficie a terra e 4.204 ha in superficie a mare.

Il controllo dell'inquinamento atmosferico e l'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili sono determinanti cruciali per la sostenibilità ambientale. La situazione del Lazio non risulta distante da quella osservabile a livello nazionale: le emissioni clima-alteranti sono la principale fonte di inquinamento, riconducibile al trasporto veicolare ed alle emissioni causate dalla produzione di energia termoelettrica; risibile (2,1 % del totale), sebbene sopra la media italiana, è il ricorso alle fonti energetiche rinnovabili. L'unica singolarità è individuabile nell'analisi provinciale dei dati: dai quali costantemente emerge il peso rilevante della provincia di Roma, per la presenza della capitale: sia sul piano della produzione di rifiuti, sia sul piano dei consumi energetici.

La osservata tendenza in crescita della produzione energetica e di rifiuti è in stretta relazione con gli andamenti economici del Lazio: la positiva performance economica della regione, e della città di Roma in particolare, hanno un costo in termini di impatto ambientale, che richiederà interventi mirati al ricorso a fonti energetiche rinnovabili ed al rinnovamento del processo di gestione e smaltimento dei rifiuti speciali.

Il trasporto privato: nel 2004 il tasso di motorizzazione del Lazio risulta di 841 veicoli per 1000 abitanti, ben al di sopra del valore medio nazionale (755,7) mentre il rapporto tra popolazione ed autovetture è di 1,50 al di sotto del valore medio nazionale (1,71). I dati osservati per il Lazio evidenziano la criticità del trasporto automobilistico, che ha in Roma il suo apice. L'effetto di tale situazione si manifesta attraverso l'impatto ambientale dei gas clima-alteranti, che pongono necessità di intervento nel settore dei trasporti pubblici urbani, specie, ed inevitabilmente, per la città di Roma.

La portualità: l'infrastruttura chiave del sistema portuale laziale risulta essere il Porto di Civitavecchia per volume di traffico passeggeri, merci e crocieristico; dal punto di vista infrastrutturale esso risulta essere l'unico porto laziale di rilevanza nazionale, con i suoi 21 accosti per una lunghezza complessiva poco superiore ai 4.000 metri, i circa 73.000 Mq. di piazzali e 6 binari ferroviari.

L'aeroportualità: il forte sviluppo in termini di traffico passeggeri degli aeroporti di Roma Fiumicino e Roma Ciampino, cresciuto dal 2003 al 2005, rispettivamente del 9,2% e del 140%, ha messo in evidenza la criticità infrastrutturale di entrambi le infrastrutture aeroportuali che dovranno essere necessariamente potenziate per poter assorbire la nuova domanda di trasporto. Ad esempio, si stima che l'aeroporto di Roma Fiumicino con i suoi 28.208.040 passeggeri trasportati nel 2005 ha già praticamente raggiunto un traffico pari alla domanda prevista per l'anno 2010⁹.

Gli spostamenti quotidiani: la popolazione del Lazio che raggiunge il luogo di studio o di lavoro con spostamenti entro i 15 minuti è solo il 44%, il 26,2% impiega da 16 a 30 minuti, il 13,5% da 31 a 45 minuti, l'8,8% impiega da 46 a 60 minuti e il 7,5% impiega più di un'ora. Pertanto, il Lazio presenta valori percentuali al di sotto di quelli nazionali per gli spostamenti che richiedono meno di un quarto d'ora e ben al di sopra dei valori nazionali per quelli che richiedono oltre la mezz'ora.

Il Trasporto Pubblico Locale: gli spostamenti che avvengono con l'utilizzo dei mezzi Co.Tra.L. evidenziano che Roma si presenta come principale polo generatore/attrattore di mobilità.

⁹ Nel DPEFR del 2006 – 2008 a pag. 87 dicevamo in proposito: "Vanno individuati e sostenuti i settori strategici per l'economia laziale; uno di questi è il sistema aeroportuale di Fiumicino a cui va legata una nuova politica industriale capace di coniugare sicurezza dei passeggeri, diritti dei lavoratori, affidabilità dei servizi. Un ipotetico Distretto aeronautico di Fiumicino potrebbe diventare il fulcro di una innovativa politica industriale".

In particolare il 63% circa del totale degli spostamenti sulle linee in oggetto ha come origine e/o destinazione il Comune di Roma. Mentre si rileva inoltre l'assoluta assenza di relazioni tra le province di Rieti e Viterbo con quelle di Frosinone e Latina.

Il lavoro

La crescita di offerta di lavoro registrata nel Lazio risulta leggermente superiore rispetto al dato nazionale. Essa è connessa in gran parte all'attrazione di popolazione in età attiva di provenienza estera, esercitata dalle buone prospettive occupazionali regionali e della capitale in particolare.

Il tasso di attività medio regionale appare sostanzialmente in linea con quello nazionale. Sebbene ciò non costituisca una peculiarità laziale, si rileva la forte distinzione di genere nell'accesso al mercato del lavoro.

Una peculiarità regionale è rinvenibile nel fatto che il valore massimo del tasso di attività maschile si ottiene nella terza classe di età anziché nella seconda. Una possibile spiegazione è che, nel Lazio, la popolazione più giovane incontra maggiori difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro.

Roma presenta valori superiori rispetto quelli nazionali, oltre che regionali, ad eccezione del tasso di partecipazione relativo alla prima classe di età, che risulta sistematicamente più basso sia del dato nazionale, sia di quello regionale. Il fatto che a Roma si rilevino tassi di attività più alti solo per classi di età superiori alla prima segnala che i diversi percorsi di istruzione e formazione svolgono un ruolo rilevante. La particolare struttura del mercato del lavoro nella capitale, fortemente concentrata nel settore terziario avanzato, richiede livelli di istruzione più elevati rispetto alla media regionale, il che si ripercuote sui tassi di attività rilevati.

Nel periodo 2000 - 2005, l'occupazione regionale è cresciuta dell'8,8%, un dato sensibilmente superiore a quello medio nazionale (+7%). A fronte di tale espansione occupazionale, il Lazio ha sperimentato una contrazione della disoccupazione del 26%. Ciò segnala che il sensibile incremento dello stock occupazionale non è attribuibile esclusivamente all'aumento dell'offerta indotto da maggiori ingressi e/o regolarizzazioni.

Rispetto al dato nazionale, si registra un tasso di occupazione sensibilmente ridotto per le classi di età più giovani. Questo scostamento è dovuto solo in parte a differenze nel tasso di attività, segnalando anche la presenza di difficoltà nel reperimento del lavoro. Considerando il dato provinciale si osserva che il valore massimo si registra a Roma e quello minimo a Latina. Anche per i tassi di occupazione, come per i tassi di attività, Roma presenta valori in media superiori rispetto a quelli nazionali, anche se il tasso di partecipazione relativo alle classi di età più giovani risulta

sistematicamente più basso sia rispetto al dato nazionale, sia, limitatamente alla prima classe di età, a quello regionale.

Il Lazio, pur collocandosi nella media nazionale, presenta tassi di disoccupazione sensibilmente superiori rispetto a quelli delle regioni settentrionali e delle stesse altre regioni centrali. La regione, escludendo la capitale, presenterebbe tassi di occupazione e disoccupazione molto vicini a quelli delle regioni meridionali. Il tasso di disoccupazione laziale per l'età 15 – 24 è più alto di quello nazionale di 5,6 punti e rimane più alto anche per l'età 25 – 29. Considerando l'età 30 – 64, si rileva invece un tasso di disoccupazione leggermente più basso rispetto al dato nazionale (5,3% contro 5,6%). Date queste differenze, il fatto che il tasso di disoccupazione regionale aggregato sia perfettamente allineato con quello nazionale implica che il peso relativo della classe 30 – 64 sul totale dell'occupazione nel Lazio sia molto più alto rispetto al peso relativo della stessa classe di età a livello nazionale.

Considerando la distinzione di genere, si rileva chiaramente la maggiore incidenza della disoccupazione per le donne. Le differenze di genere costituiscono pertanto un elemento fortemente caratterizzante il problema della disoccupazione. La differenza di 7 punti percentuali tra scostamento relativo di genere regionale e nazionale a livello aggregato (sfavorevole per il Lazio) è dovuta interamente al maggior scostamento relativo di genere della classe 25 – 29.

I dati occupazionali sono in genere favorevoli alla provincia di Roma e sfavorevoli alle altre province. D'altra parte, è a Roma che viene registrato il più alto tasso di disoccupazione nella classe 15 – 24 (circa 35%), anche se esso si abbassa notevolmente nella classe 25 – 29 (16,7%).

Malgrado il saldo aggregato positivo, la dinamica occupazionale del 2005 non mostra segni di particolare vivacità, posto che la variazione occupazionale nel terziario non è molto sostenuta e che la contrazione nel secondario sarebbe di dimensioni ben più elevate qualora il dato non fosse bilanciato dalla buona performance del settore delle costruzioni. Il forte sbilanciamento occupazionale sul settore terziario è dovuto soprattutto al peso relativo del settore dell'intermediazione monetaria, finanziaria e alle attività immobiliari, al settore informatico e della ricerca, al settore dei servizi domestici e alle altre attività di servizio.

Per quanto riguarda la regolamentazione del lavoro, nel Lazio, svolgono attività lavorativa essendo in possesso di un contratto a tempo indeterminato il 66,5% dei lavoratori, contro un dato medio nazionale del 68,1%. Considerando le forme atipiche nel loro insieme, si registra una incidenza del 19,6% per le donne e del 9,7% per gli uomini.

Il Lazio presenta una incidenza di lavoro irregolare generalmente più alta rispetto alla media nazionale.

L'impresa

Le imprese nel Lazio: il Lazio è la seconda regione in Italia per numero di imprese registrate nel Registro delle Camere di Commercio (oltre 553 mila imprese nel 2005 su un totale nazionale pari a 6 milioni), delle quali risultano attive il 65,5%, un dato inferiore al livello nazionale (84,3%).

Aspetti di dinamica: nel 2005 il Lazio registra un tasso di natalità delle imprese (7,4%) superiore a quello medio nazionale (6,9%), così come per il tasso di crescita (1,7% Lazio e 1,3% Italia). Risulta perfettamente allineato, invece, il tasso di mortalità delle imprese (5,7% Lazio e 5,6% Italia).

Branca di attività economica: dall'analisi delle imprese attive per settore negli ultimi sei anni, il Lazio evidenzia una forte crescita del settore delle costruzioni (+24,5%) e dei servizi (+12,8%), una certa stabilità dell'industria (+1,8%) e un'evidente riduzione del settore agricolo (-5,6%).

Forma giuridica: nel 2005, in Italia il 67,3% delle imprese attive risulta registrato sotto forma di ditta individuale, mentre nel Lazio tale percentuale si attesta su un valore nettamente superiore (71,3%).

Le cooperative: nel Lazio, seconda regione in Italia per numero di cooperative presenti (oltre 7 mila), si concentrano soprattutto le cooperative di trasporto e quelle edili di abitazione (rispettivamente il 20,3% e il 16,4% del totale nazionale).

L'imprenditoria extracomunitaria: le imprese condotte da immigrati nel Lazio rappresentano l'8,8% del totale nazionale (in valori assoluti quasi 18 mila imprese nel Lazio e più di 200 mila in Italia). Osservando l'arco temporale degli ultimi sei anni (2000-2005), le imprese con titolare di nazionalità extracomunitaria sono più che raddoppiate, registrando una variazione percentuale pari a +174,2% nel Lazio e +137,5% in Italia.

Dimensione d'impresa: il tessuto imprenditoriale laziale è costituito per il 96,3% da micro-imprese (fino a 9 addetti) contro un valore medio nazionale pari al 95%. In particolare, nel Lazio il 65,3% delle imprese è composto da un solo addetto (58,4% in Italia).

Pmi laziali: il principale servizio finanziario erogato in favore delle imprese regionali ha riguardato, nell'arco del periodo considerato (2001-2004), la concessione di finanziamenti a fondo perduto (55%). A seguire i fondi di garanzia (43%), il cui importo però è riferito al volume delle garanzie prestate e quindi non ad effettive corrisposizioni come avviene per il fondo perduto. Minore importanza assumono i fondi per i capitali di rischio (2%).

Impresa turistica: Il Lazio è la sesta regione in Italia per numero di alberghi ed esercizi complementari. Circa il 65% degli esercizi alberghieri laziali opera nella provincia di Roma. Arrivi e presenze sono caratterizzati da forte internazionalizzazione e bassa permanenza media. Nel 2004

risultano rispettivamente pari a 9.932.776 e a 28.094.505 unità. Questi valori collocano il Lazio al secondo e al quinto posto delle relative classifiche regionali. La maggior parte degli arrivi nel Lazio è dovuta alla presenza della città, e della provincia, di Roma.

Il prodotto regionale

Prodotto reale: l'economia regionale del Lazio, nel periodo 2000 – 2005, è cresciuta, su base reale, dell'8,5%. La crescita regionale è di 4,6 punti percentuali maggiore rispetto a quella registrata, nello stesso periodo, a livello nazionale (3,9%).

Produttività media del lavoro: al 2005 si registra un livello di prodotto per occupato dello 0,4% più basso rispetto a quello registrato nel 2000. La tendenza negativa si instaura a partire dal 2002. L'evoluzione storica recente della produttività del lavoro costituisce un dato peculiare dell'economia nazionale e regionale, apparentemente riconducibile alle recenti modificazioni del quadro normativo-istituzionale.

Prodotto settoriale: per il settore primario (agricoltura), si osserva, nel periodo 2000 – 2005, una contrazione reale, per il Lazio, dell'ordine del 5,1%, sensibilmente superiore a quella registrata a livello nazionale (-2,1%). Per il settore secondario (industria) si registra, per il periodo 2000 – 2005 un incremento del 7,4%. Ad eccezione della performance di crescita registrata in Trentino Alto Adige (+17,2%), quella laziale risulta essere la migliore nel panorama regionale italiano. Per quanto riguarda il settore terziario (servizi), nel periodo 2000 – 2005 nel Lazio si registra una crescita reale del settore pari al 9,2%, contro un dato medio nazionale del 6,1%. Il dato di crescita reale del Lazio risulta essere il valore massimo di crescita del periodo rispetto all'intero spettro regionale italiano.

Decomposizione della crescita in componenti strutturali (permanenti) e congiunturali (transitorie): con riferimento alla componente strutturale, si osserva che, durante gli anni novanta, l'economia regionale e quella nazionale hanno segnalato una contrazione rilevante delle loro capacità di crescita di lungo periodo. Tuttavia, a differenza del dato nazionale, nel caso del Lazio tale contrazione sembrerebbe essersi arrestata a partire dalla seconda metà degli anni novanta. Dall'analisi della componente congiunturale si rileva che la migliore performance economica dell'economia laziale rispetto a molte altre regioni ha rilevanza principalmente congiunturale e non è necessariamente riferibile alla maggiore dinamicità dell'apparato produttivo.

Struttura: a fronte di un sottodimensionamento del settore agricolo, industriale e manifatturiero (con l'unica eccezione del farmaceutico), si riscontra un sovradimensionamento del settore dei servizi, dovuto principalmente alla rilevanza del settore dell'intermediazione monetaria, finanziaria, della ricerca e delle attività professionali e al peso della P.A.. Si rileva una forte crescita

della produttività del settore primario ed una sensibile contrazione della produttività media del lavoro del settore dell'intermediazione.

Contributi settoriali alla crescita: il maggior contributo alla crescita del valore aggiunto lordo proviene dal settore terziario. Al suo interno, appare dominante, nei primi anni del periodo 2000-2005, il contributo del comparto commerciale e dell'intermediazione; mentre negli ultimi anni diventa dominante il ruolo delle altre attività di servizi.

Analisi della produttività totale dei fattori: il contributo fornito dall'impiego di tecnologia appare sempre positivo tranne che per il periodo 2001 – 2005, durante il quale assume valori decisamente negativi. Questa peculiarità costituisce un ulteriore indizio a favore dell'ipotesi che attribuisce alle modificazioni recenti nella regolamentazione del lavoro una forte contrazione della produttività media del lavoro.

Gli impieghi del prodotto regionale

Consumi finali interni (CFI): i CFI rappresentano circa l'80% del reddito complessivo e sono costituiti dalle Spese delle famiglie (75% dei CFI), dai Consumi della Pubblica Amministrazione (25%) e dai Consumi delle Istituzioni no-profit (intorno allo 0,1%). Tra il 2000 e il 2005, nel Lazio, i CFI sono cresciuti in termini nominali del +22,9%, un valore leggermente superiore a quello medio nazionale (+20,8%). Le previsioni per il 2005, indicano una crescita dei CFI laziali del +3,1%, sostanzialmente in linea con quella nazionale (+3,4%).

Spese delle famiglie (SF): tra il 2000 e il 2004, nel Lazio, le SF hanno subito un incremento del +15,8% (+14,7% la crescita media nazionale). Questo risultato è dovuto sostanzialmente alla buona performance delle spese destinate ai servizi (+22,5%), che rappresentano oltre il 50% dei consumi privati. Per quanto concerne gli altri due macro-capitoli si spesa, beni durevoli (10% delle SF) e non durevoli (39% delle SF), gli incrementi sono stati molto contenuti (+7,4% e +10%, rispettivamente).

La composizione dei consumi privati varia profondamente tra regioni italiane: in particolare, la quota destinata ai servizi supera il 50% della spesa totale nelle regioni del centro-nord, mentre in quelle del sud tali valori si riscontrano per le spese in beni non durevoli (alimentari ecc.). Queste rilevanti differenze possono essere ricondotte ad un'altrettanto disomogenea disponibilità di reddito: infatti, nelle regioni del sud Italia, le minori risorse disponibili sono destinate principalmente ai bisogni primari (alimentari, vestiario ecc.), mentre solo una quota inferiore è destinata agli altri consumi.

Spesa della Pubblica Amministrazione (SP): nel periodo preso in esame (2000-2005), la SP è cresciuta nel Lazio del 35%, un valore nettamente superiore a quello dell'Italia nel suo insieme

(+27%) e, in generale, non riscontrabile in alcuno degli altri capitoli che costituiscono l'impiego del reddito (consumi privati e investimenti lordi). La causa di quest'incremento va ricercata, essenzialmente, nelle spese sanitarie (passate da un contributo alla SP regionale pari al 28% nel 1998 e al 31% nel 2003) e in quelle per la protezione sociale (cresciute dal 7,8% al 9,7%). Passando dai valori percentuali a quelli assoluti, la spesa pubblica pro-capite nel Lazio nel 2003 è stata pari a 5.500 euro, valore superiore a quello medio nazionale di circa 700 euro: le differenze derivano dall'ambito sanitario, dall'istruzione, ma soprattutto dalla protezione sociale, il cui livello di spesa nel Lazio è quasi tre volte quello medio italiano.

Investimenti fissi lordi (IFL): gli IFL rappresentano il 17% del reddito laziale e il 19% di quello nazionale; tra il 2000 e il 2005, a livello regionale l'incremento è stato pari al +17,6%, un valore superiore a quello riportato dall'Italia nel suo insieme (+14,2%), ma indice comunque di un periodo di debolezza del sistema produttivo e, in particolare, delle attività industriali. Infatti, scendendo nel dettaglio, gli investimenti dell'industria in senso stretto laziale sono cresciuti del 13,1%, mentre quelli nelle costruzioni sono calati del 6,9%. Questi risultati tutt'altro che brillanti sono stati bilanciati da un incremento del 25,8% degli investimenti del settore finanziario ed immobiliare.

Commercio estero: nel 2005, le esportazioni delle imprese laziali hanno subito una contrazione del 2,7% (+4,0% a livello nazionale), mentre le importazioni sono cresciute dell'11,6% (+7,0% in Italia). In base a tali risultati, la quota detenuta dal Lazio del commercio estero nazionale è scesa al 3,7% per quanto concerne l'export ed è salita all'8,0% nell'import. Entrando nel dettaglio delle performance dei principali comparti manifatturieri laziali, quello chimico-farmaceutico (37% la quota dell'export regionale e 23% quella dell'import) ha conosciuto una contrazione del valore delle merci in uscita (-3,4%) e un incremento di quelle in entrata (+3,3%). Nella stessa direzione, si sono mossi anche il comparto dei mezzi di trasporto (11% dell'export e 28% dell'import) e il comparto relativo alla produzione delle macchine elettriche e di precisione (15% e 13%, le rispettive quote).

Infine, relativamente ai principali partner commerciali del Lazio, la Germania si conferma anche nel 2005, nonostante la contrazione delle esportazioni ad essa dirette, il primo mercato estero per le imprese laziali (10,6% del totale), seguito dagli Stati Uniti (10%), in forte espansione, e dalla Francia (9,9%).

La distribuzione del reddito regionale

Redditi da lavoro dipendente (RLD): tra il 2000 e il 2005, la crescita dei RLD nel Lazio è stata pari al +29,6%, contro il +22,1% dell'intero ambito nazionale. Il contributo più rilevante è

venuto dal settore dell'intermediazione finanziaria e delle attività immobiliari e dal settore delle costruzioni (+44,8% e +40,2%, rispettivamente). Valori inferiori alla crescita media regionale sono stati, invece, riportati dal settore industriale e da quello agricolo (+12,4% e +17,5%).

Margini operativi lordi (MOL¹⁰): nonostante una crescita disomogenea durante l'arco temporale considerato (2000-2005), con variazioni più marcate nel 2001 e nel 2004, nel Lazio i MOL hanno riportato una crescita del +23,3%, sopra la media nazionale (+20,6%). Il maggiore contributo alla crescita dei MOL regionali è venuto dal settore industriale (+33,6% tra 2000 e 2004), mentre un apporto negativo si è avuto dalle costruzioni (-60,1%). Rilevante è stato il peso del settore finanziario e immobiliare: infatti, il contributo ai MOL (43,6%, nel Lazio) è notevolmente superiore alla quota di Valore Aggiunto espressa (31,6%).

Dinamica dei prezzi: tra 2000 e 2005, la variazione generale dei prezzi nel Lazio è stata pari al +15,7%, in linea con quella riscontrata a livello nazionale (+15,8%). Nel Lazio spiccano i prezzi relativi al comparto finanziario e immobiliare (+21,5%); al comparto industriale (+11,4%); al commercio, turismo e telecomunicazioni (+6,8%).

Tassi d'interesse: tra il 2002 e il 2004, il tasso ufficiale di sconto medio annuale è passato dal 3,22% (2002) al 2,0% (2004). Nello stesso periodo, a livello regionale, i tassi d'interesse attivi a breve praticati dalle banche sono passati dal 7,61% al 6,30%. Rispetto al dato medio nazionale, il Lazio presenta un differenziale positivo che, tuttavia, è andato riducendosi dallo 0,91% del 2002 allo 0,32% del 2004. Per quanto concerne le differenze tra i tassi praticati ai vari settori produttivi, si va, nel 2004, dal 4,3% applicato alle società finanziarie al 10,5% delle famiglie produttrici.

Redditi medi individuali: nel 2005, il reddito medio individuale netto nel Lazio è stato pari a circa 1.300 euro (1.200 il dato nazionale), risultato della media ponderata dei redditi relativi ai maschi (1.500 euro contro i 1.400 dell'ambito nazionale) e alle femmine (1.100 contro 1.050). Relativamente al legame tra reddito e tipologia di contratto dei lavoratori dipendenti, il valore più elevato si trova tra chi ha un contratto a tempo indeterminato (1.350 euro), mentre il più basso attiene ai contratti d'inserimento (516). Considerando la relazione tra reddito percepito ed età, si va, per un lavoratore dipendente, dai 959 euro tra 15 e 29 anni ai 1.610 tra 50 e 64 anni, mentre, per un collaboratore, si passa dai 641 euro nella fascia d'età tra 15 e 29 anni ai 1.884 euro tra 50 e 64 anni.

La povertà relativa: nel Lazio è cresciuta dal 2003 al 2004 di 1,7 punti percentuali; come pure cresciuto di 1,6 punti percentuali è, nello stesso periodo, il numero di famiglie al di sotto della soglia di povertà. Si tratta di un dato in apparente contraddizione con il percorso di crescita economica della regione, ma la contraddizione ha una possibile spiegazione, che può individuarsi

¹⁰ Il MOL è quello che "resta" dei ricavi dopo aver sostenuto i costi, non tutti i costi ma solo quelli diretti, cioè strettamente inerenti la produzione. Costituisce un elemento fondamentale per valutare il bilancio perché indica il risultato conseguito dall'impresa con la sola attività di produzione.

negli effetti distributivi della crescita economica laziale: la povertà relativa mostrerebbe infatti un andamento prociclico, per cui la crescita ha avvantaggiato soprattutto le famiglie non considerate povere (in termini relativi). Si è cioè avuta una distribuzione diseguale degli effetti della crescita.

2.2 I consumi e gli investimenti pubblici nel Lazio¹¹.

La dinamica della spesa delle amministrazioni pubbliche (PA) nel Lazio, nel periodo 2000 – 2005, ha registrato un aumento del 35%. Nello stesso periodo, a livello nazionale si registra un aumento del 27,3%, un dato inferiore a quello regionale laziale di ben 7,7 punti percentuali.

La variazione percentuale su base annuale è risultata sostenuta soprattutto nel 2001 (8,1%) e nel 2003 (8,8%), mentre nel 2002 il tasso di crescita effettivo è stato leggermente più contenuto (5,6%). Per gli anni 2004 e 2005 si prevede invece una contrazione del tasso di crescita della spesa della PA. Rispettivamente per i due anni, la crescita della spesa della PA è prevista attestarsi al 5,5% e al 3%. L'evoluzione della spesa regionale è risultata allineata a quella registrata a livello nazionale. Anche in tal caso, gli incrementi maggiori vengono, infatti, registrati, negli anni 2001 e 2003 (rispettivamente, 7,6% e 5,9%), mentre per i periodi di previsione 2004 e 2005 si ottiene una contrazione della spesa, rispettivamente ai valori del 4,3% e del 2,9%.

Considerando le altre regioni italiane, l'incremento massimo nel periodo 2000 – 2005 si osserva in Sicilia (35,5%), mentre quello minimo in Piemonte (18,3%) e in Basilicata (18,2%). Il dato del Lazio si colloca al secondo posto nella graduatoria dei maggiori incrementi di spesa.

¹¹ Questo paragrafo è tratto, con adattamenti, dal *Rapporto sulla società e l'economia del Lazio*, Ediesse 2006, cit. In particolare, viene analizzata, in prospettiva comparativa regionale, la dinamica nel tempo della spesa delle pubbliche amministrazioni (PA) e, con riferimento specifico al Lazio, la sua struttura, distinguendo rispetto alle maggiori componenti di spesa. Dal momento che i dati ad oggi disponibili non coprono periodi successivi al 2003, nell'analisi dinamica si utilizzano, per gli anni 2004 e 2005, valori stimati, mentre per quella di struttura si fa riferimento all'ultimo periodo disponibile, appunto il 2003.

Tab. 2.2.1: Dinamica regionale della spesa della PA, 2000 - 2005

Regioni	2000	2001	2002	2003	2004*	2005*	Var. % 2000-2005	Var. % 2004-2005
	Valori assoluti a prezzi correnti						%	
Piemonte	15.128	15.956	16.866	16.807	17.147	17.898	18,3	4,4
Valle d'Aosta	803	843	884	972	1.010	1.038	29,3	2,8
Lombardia	30.277	32.933	34.547	37.277	38.886	40.134	32,6	3,2
Trentino-Alto Adige	4.935	5.334	5.685	5.915	6.131	6.355	28,8	3,6
Veneto	15.711	16.723	17.318	18.019	18.613	19.188	22,1	3,1
Friuli-Venezia Giulia	4.727	5.185	5.402	5.286	5.416	5.674	20,0	4,8
Liguria	6.246	6.719	6.748	8.171	8.102	8.242	32,0	1,7
Emilia Romagna	14.424	15.483	16.321	17.645	18.442	18.923	31,2	2,6
Toscana	13.089	14.321	14.821	15.271	15.809	16.326	24,7	3,3
Umbria	3.351	3.519	3.739	3.967	4.121	4.252	26,9	3,2
Marche	5.513	5.940	6.153	6.393	6.646	6.854	24,3	3,1
Lazio	21.117	22.834	24.110	26.244	27.679	28.514	35,0	3,0
Abruzzo	4.640	5.179	5.387	5.614	5.820	5.967	28,6	2,5
Molise	1.254	1.376	1.419	1.535	1.605	1.649	31,5	2,7
Campania	21.456	23.018	23.445	23.809	24.715	25.742	20,0	4,2
Puglia	13.957	14.651	15.042	15.786	16.447	16.923	21,3	2,9
Basilicata	2.384	2.539	2.628	2.619	2.713	2.819	18,2	3,9
Calabria	7.807	8.404	8.776	9.008	9.311	9.636	23,4	3,5
Sicilia	19.643	21.328	22.120	24.755	25.879	26.620	35,5	2,9
Sardegna	6.839	7.232	7.508	7.942	8.266	8.546	25,0	3,4
ITALIA	213.300	229.518	238.919	253.035	264.009	271.574	27,3	2,9

Gli incrementi nominali di spesa per consumi della PA sperimentati nel periodo preso a riferimento risultano, in media, largamente superiori rispetto agli incrementi nominali del prodotto regionale. Ciò solleva un problema di sostenibilità della spesa per consumi pubblici della PA. Per comprendere la rilevanza effettiva di questa ipotesi è necessario ragionare sulla natura congiunturale o strutturale degli incrementi ora descritti.

Al fine di contribuire alla comprensione del problema della natura degli incrementi osservati, è opportuno considerare l'evoluzione storica di più lungo periodo (1980 – 2005) del rapporto tra spesa per consumi della PA e Pil regionale laziale, paragonandola a quella osservata a livello nazionale.

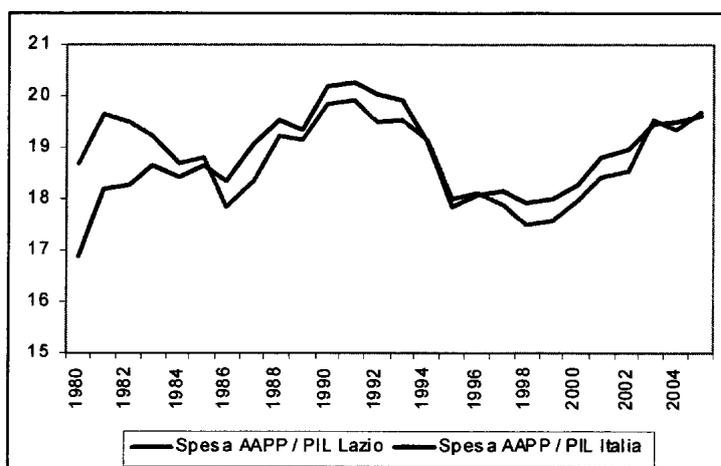
Il grafico 2.2.1 riporta l'andamento del rapporto tra la spesa per consumi della PA e il Pil, per il Lazio e a livello nazionale. Si osservano sostanzialmente, per la serie del Lazio, due fasi storiche di contrazione del rapporto e due fasi di crescita. Per quanto riguarda le fasi di contrazione o stabilità, esse si collocano nei periodi 1981 – 1986 e 1993 – 2000, mentre le fasi di espansione caratterizzano i periodi 1987 – 1992 e 2001 – 2005. A differenza della serie valida per il Lazio, quella ottenuta considerando l'aggregato nazionale manca della contrazione del primo periodo, pur risultando sostanzialmente allineata a quella regionale, sia nei livelli che nella dinamica, a partire dal 1997.

Trattandosi di un rapporto, è evidente che la sua evoluzione nel tempo dipende dagli andamenti storici relativi del numeratore (spesa) e del denominatore. Nel caso si osservasse una tendenza all'incremento della spesa per consumi della PA a livello regionale nelle fasi recessive ed una sua contrazione nelle fasi espansive, si potrebbe ipotizzare che il governo regionale abbia adottato una politica di bilancio ispirata alla stabilizzazione ciclica. In questa fattispecie, le fluttuazioni del rapporto potrebbero essere il risultato della natura sostanzialmente congiunturale della spesa per consumi della PA.

Nei quattro sottoperiodi ora identificati, la dinamica percentuale media del Pil regionale (nazionale) in termini reali è stata la seguente: 1981 – 1986: 3,1% (1,8%); 1987 – 1992: 2,4% (2,3%); 1993 – 2000: 1,2% (1,7%); 2001 – 2005: 1,6% (0,8%).

Questi dati mostrano che non è possibile identificare, in prospettiva storica, elementi che identifichino con chiarezza quale sia la politica della spesa del governo regionale, anche se, con riferimento all'ultimo periodo considerato, l'incremento della spesa per consumi, per l'Italia nel suo complesso, si associa ad un periodo di evidente contrazione economica.

**Grafico 2.2.1: andamento storico del rapporto tra spesa per consumi della PA e PIL, anni 1980 – 2005*.
Lazio e Italia**



Fonte: Elaborazioni su dati Istat. * I dati relativi al 2004 e 2005 sono ottenuti per previsione

Per il Lazio, al contrario, il periodo 2001 – 2005 ha rappresentato un periodo di relativa dinamicità a livello aggregato. Pertanto, la dimensione della crescita nominale della spesa per consumi della PA, che ha superato di oltre 12 punti percentuali la crescita nominale del PIL, non sembra poter essere giustificata in termini di condotta anticiclica di bilancio.

La tabella 2.2.2 mostra la composizione percentuale della spesa per consumi della PA osservata nel Lazio al 2003 (ultimo anno non stimato), confrontata con il dato relativo a cinque anni prima (1998) e con la composizione della spesa osservata a livello nazionale.

Tab. 2.2.2: composizione della spesa della PA, 1998 e 2003

Voce di spesa	1998			2003		
	Lazio	Italia	Diff.	Lazio	Italia	Diff.
	Valori percentuali			Valori percentuali		
Servizi generali	10,3	12,3	-2,0	10,3	12,3	-2,0
Difesa	5,2	5,6	-0,4	5,1	5,7	-0,6
Ordine pubblico e sicurezza	10,6	11,2	-0,6	9,4	9,8	-0,5
Affari economici	6,5	7,3	-0,8	6,4	6,7	-0,3
Protezione dell'ambiente	0,9	1,0	-0,1	0,6	1,4	-0,8
Abitazioni e assetto territoriale	1,0	1,3	-0,3	1,3	1,3	0,0
Sanità	28,2	29,7	-1,6	31,3	32,6	-1,3
Attività ricreative, culturali e di culto	2,6	2,4	0,2	2,4	2,2	0,2
Istruzione	26,9	25,6	1,3	23,5	23,8	-0,3
Protezione sociale	7,8	3,7	4,2	9,7	4,2	5,5
Totale	100,0	100,0	-	100,0	100,0	-

Fonte: elaborazioni su dati Istat

La composizione della spesa nel Lazio, valutata al 2003 mostra alcune evidenti differenze rispetto alla struttura registrata nel 1998. In primo luogo, si sottolinea l'incremento, di oltre 3 punti percentuali, della quota di spesa destinata alla sanità, che ad oggi assorbe circa un terzo del totale della spesa per consumi della PA. A tale incremento corrisponde una contrazione, di circa 3,5 punti percentuali, del peso relativo della spesa per istruzione, che assorbe una quota di spesa del 23,5%. Si osserva inoltre un incremento, di circa due punti percentuali, della spesa per protezione sociale (da 7,8% al 1998 a 9,7% al 2003). Nello stesso periodo, si osserva inoltre una leggera contrazione della quota di spesa per ordine pubblico e sicurezza, della quota di spesa per protezione ambientale e di quella per attività ricreative, religiose e culturali.

Considerando lo scostamento rispetto al dato riferito alla composizione osservata a livello nazionale, la differenza più evidente risulta essere quella della maggiore quota di spesa, nel Lazio, destinata a protezione sociale (pari a 4,2 punti percentuali). Questa peculiarità laziale veniva osservata anche nel 1998, pertanto essa non può considerarsi il risultato delle scelte politiche di bilancio dell'ultimo governo regionale.

La maggiore quota di spesa destinata a protezione sociale nel Lazio, rispetto al dato osservato a livello nazionale, viene bilanciata, in primo luogo, con una minore quota di spesa destinata a servizi generali (circa -2%); quindi con una minore quota di spesa destinata a sanità (-1,3%) e, con l'eccezione della spesa per attività ricreative, religiose e culturali, con percentuali di spesa leggermente inferiori alla media nazionale su tutte le altre voci.

Oltre alla composizione della spesa, costituiscono informazioni di rilevanza cruciale per la comprensione della collocazione del Lazio nel panorama regionale, i valori di spesa pro-capite.

Tab. 2.2.3: Spesa della PA per abitante, per voce, anno 2003

Voce di spesa	2003		
	Lazio	Italia	Diff.
Valori assoluti pro-capite			
Servizi generali	525,0	541,8	-16,8
Difesa	261,4	251,4	10,1
Ordine pubblico e sicurezza	478,3	433,9	44,4
Affari economici	325,1	294,3	30,8
Protezione dell'ambiente	30,5	63,0	-32,5
Abitazioni e assetto territoriale	66,5	57,6	9,0
Sanità	1.596,4	1.440,0	156,4
Attività ricreative, culturali e di culto	121,9	97,4	24,5
Istruzione	1.198,4	1.049,4	149,1
Protezione sociale	496,4	185,6	310,8
Totale	5.100,0	4.414,3	685,7

Fonte: elaborazioni su dati Istat

La spesa della regione Lazio è maggiore di circa 700 euro pro-capite rispetto alla spesa media della PA rilevata a livello nazionale. L'eccesso di spesa è dovuto, in primo luogo, alla maggiore spesa per protezione sociale (per 311 euro per abitante), quindi alla maggiore spesa sanitaria (per 156 euro per abitante) e per istruzione (per 149 euro per abitante). Per le rimanenti voci si osservano dati dimensionalmente coerenti con quanto rilevato a livello nazionale, con l'eccezione della spesa per abitazioni ed assetto territoriale, per la quale, oltre al livello assoluto particolarmente basso (circa 30 euro), si osserva una spesa per abitante pari a meno della metà rispetto a quella media nazionale.

La ripartizione in termini assoluti della spesa della PA del Lazio nel periodo 2001 – 2005 per funzione è rappresentata nella tabella 2.2.4.

Tabella 2.2.4 - Spesa corrente della PA nel Lazio (milioni di euro)					
Funzione	2001	2002	2003	2004*	2005*
Abitazione e territorio	288	315	342	361	372
Affari economici	1.375	1.537	1.673	1.764	1.818
Protezione dell'ambiente	117	144	157	165	170
Attività ricreative	521	576	627	662	682
Difesa	1.194	1.236	1.345	1.419	1.462
Istruzione	5.514	5.666	6.167	6.504	6.700
Ordine pubblico e sicurezza	2.221	2.261	2.461	2.596	2.674
Protezione sociale	2.218	2.347	2.554	2.694	2.775
Sanità	7.012	7.547	8.215	8.664	8.925
Servizi generali	2.374	2.482	2.702	2.849	2.935
Totale complessivo	22.834	24.110	26.244	27.679	28.514

Il confronto con i dati del capitolo seguente, relativi alla sola finanza regionale, fornisce un'idea dell'impatto del bilancio regionale sui conti pubblici dell'intera PA del Lazio: l'insieme della spesa corrente del bilancio regionale, ad esempio, che nel 2005 ammonta a 10,7 miliardi, rappresenta più di un terzo della spesa corrente complessiva della PA della regione, che ammonta a 28,5 miliardi di euro¹².

La tabella 2.2.5 propone la spesa per investimenti della PA nel Lazio. In questo caso i criteri di classificazione e la natura della spesa non consentono paragoni diretti con i dati di bilancio (anche se il profilo della spesa per investimenti in sanità ed altri servizi sociali presenta un andamento simile tra i diversi aggregati).

Tabella 2.2.5 - Spesa per investimenti della PA nel Lazio (milioni di euro)					
Funzione	2001	2002	2003	2004*	2005*
Pubblica amministrazione e difesa; assicurazione sociale obbligatoria	2.087	2.399	2.378	2.515	2.645
Istruzione	277	267	264	279	294
Sanità e altri servizi sociali	320	449	445	471	495
Altri servizi pubblici, sociali e personali	666	730	724	766	805
Totale complessivo	3.350	3.846	3.812	4.031	4.240

¹² Si tratta in realtà di un confronto improprio, che ha un valore solo indicativo, in quanto i due aggregati si basano su due distinti sistemi di classificazione: la competenza economica del SEC 95 per la PA e gli impegni del rendiconto, per il bilancio regionale. Si noti come la spesa sanitaria, di competenza regionale, presenti un profilo molto simile a quello desumibile dai dati di bilancio.

3. La finanza regionale: un quadro generale

In questo capitolo viene analizzato l'andamento della finanza regionale nel periodo 2000 – 2005 come emerge dai dati di bilancio (accertamenti ed impegni del rendiconto generale consuntivo). Lo scopo è quello di ricavare alcune chiavi interpretative dei principali flussi di entrata e di spesa, utili per delineare l'andamento tendenziale degli anni futuri. La quantificazione delle principali tendenze, unitamente alla precisazione degli obiettivi, che dovrà emergere dal percorso di partecipazione consentirà, al termine del processo, di mettere a fuoco i contorni della manovra di finanza pubblica, che sarà sviluppata nella sessione autunnale di bilancio per il 2007.

Rispetto al DPEFR dello scorso anno un particolare approfondimento viene svolto sui risultati relativi al 2005 che, anche se solo parzialmente, sono stati condizionati dall'azione della nuova amministrazione regionale, che ha avviato la sua azione finanziaria con la legge di assestamento per il 2005¹³.

3.1 Le entrate regionali

Sul versante delle entrate la tabella 1 mostra la flessione dei trasferimenti correnti e l'incremento delle entrate proprie che, complessivamente si attestano dal 2001, su un livello di 11 miliardi annui di accertamenti. La componente principale del gettito è fornita dall'IRAP (riga 3 della tabella 1) e dalla compartecipazione all'IVA (riga 4) che, quasi in ugual misura, spiegano due terzi delle entrate finali (7 miliardi di euro su 10,8 nel 2005).

Tabella 1 - Quadro finanziario regionale - Entrate - accertamenti (milioni di euro)						
		2001	2002	2003	2004	2005
1	Entrate correnti	9.377	10.111	10.093	9.826	9.989
2	Entrate tributarie (Titolo I)	6.688	7.514	8.233	8.411	8.443
3	di cui IRAP	3.290	3.289	3.866	3.747	3.778
4	di cui compartecipazione IVA (dal 2001)	2.311	2.982	3.133	3.324	3.252
5	di cui addizionale IRPEF	246	246	290	549	570
6	di cui tassa automobilistica	498	500	514	503	482
7	di cui accisa benzina	222	399	336	200	263
8	di cui addizionale imposta gas metano	60	44	49	48	61
9	di cui deposito rifiuti solidi	47	37	34	36	36
10	di cui concessioni regionali	13	11	6	3	3
12	Trasferimenti correnti stato/Ue (Titolo II)	2.576	2.188	1.458	1.001	1.066
11	Entrate extratributarie (Titolo III)	72	409	402	414	480
	<i>Entrate derivanti da mutui, prestiti ed altre operazioni creditizie (Titolo V) - parte corrente</i>	41	0	0	0	0
14	Entrate in conto capitale (Titolo IV)	1.128	778	978	834	677
	<i>Entrate derivanti da mutui, prestiti ed altre operazioni creditizie (Titolo V) - parte capitale</i>	516	300	604	300	100
16	ENTRATE FINALI (1+14)	10.505	11.189	11.675	10.960	10.766

¹³ Per la descrizione dei contenuti della legge di assestamento per il 2005 si rinvia al DPEFR 2006 –2008, pagg. 37 – 40, pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Lazio, del 20 febbraio 2006 (supplemento ordinario n.6 al bollettino n. 5).

Più contenuto il gettito delle altre imposte tra cui si distinguono l'addizionale IRPEF e la tassa automobilistica (che ammontano complessivamente ad 1 miliardo di euro nel 2005).

La politica fiscale della nuova amministrazione è stata fino ad oggi, sul versante delle entrate regionali, sostanzialmente neutrale. Nel 2006 la Regione ha sostenuto una azione di alleggerimento della pressione fiscale sui cittadini del Lazio, finanziando, con 40 milioni di euro la riduzione dell'aliquota ICI dal 4,9 al 4,7, annunciata dal comune di Roma e con 30 milioni di euro, la riduzione dell'imposta comunale negli altri comuni della regione.

A Roma il nuovo sistema di agevolazioni, oltre alla riduzione generalizzata di 0,2 punti, è diretto in modo particolare alle fasce più deboli della popolazione: coprirà infatti il 36 per cento delle famiglie e consentirà l'esenzione totale dell'Ici per circa 18 mila famiglie contro le attuali novemila. (si tratta dei percettori di reddito inferiori a 8.200 euro con una famiglia di due componenti oppure dei redditi fino 10.800 euro nel caso di famiglia con tre componenti). La proposta prevede anche una detrazione di circa 155 euro, aggiuntiva a quella ordinaria di 103 euro, per circa 82.000 famiglie contro le attuali 41.000 (in questo caso si tratta di redditi inferiori a 13.600 euro per famiglie con due componenti e di 16.300 euro nel caso di tre componenti). Infine è prevista una nuova detrazione di 80-100 euro aggiuntiva a quella ordinaria di 103 euro per circa 150.000 famiglie che oggi non accedono alle agevolazioni (redditi inferiori a circa 20.000 euro con famiglie di due componenti e redditi fino a circa 25.000 euro per le famiglie di ampiezza superiore). Anche negli altri comuni della regione sarà attuata, insieme alle amministrazioni comunali, una politica di abbattimento dell'imposta accentuando i caratteri di progressività.

I margini di manovra fiscale della regione, in base alle disposizioni vigenti, restano ampi e, rispetto agli 8,4 miliardi di entrate tributarie nel 2005 – riga 2 della tabella 1- sarebbe possibile ottenere un gettito ulteriore di oltre un miliardo di euro, pari al 12,4 per cento (considerando la media 2002 – 2004). Si tratta di una quota significativa, sensibilmente più elevata di quella di altre regioni di comparabile dimensione (5,3 per cento Campania, 7,8 per cento Piemonte, 8,6 per cento Toscana e 11,8 per cento il Veneto).

Tabella 2 - Le entrate regionali dal 2002 al 2006 (milioni di euro)							
			2002	2003	2004	2005	2006
	Titolo - UPB	Descrizione	Rendiconto - Accertamenti				Bilancio - competenza
1	UPB 111	TRIBUTI PROPRI	546	550	592	583	595
2	UPB 112	IRAP	3.289	3.866	3.747	3.778	4.811
3	UPB 113	RECUPERI di tributi propri	53	39	0	0	0
4	UPB 121	Gettito dei tributi erariali o quote di esso devolute alle Regioni	3.628	3.759	4.074	4.083	4.256
5	Titolo 1	Entrate derivanti da tributi propri della Regione, dal gettito di tributi erariali e di quote di esso devolute alle Regioni	7.516	8.234	8.413	8.444	9.662
6	UPB 221	Trasferimenti di parte corrente per le attività produttive, commerciali e turistiche	2	2	8	16	0
7	UPB 222	Trasferimenti di parte corrente per programmazione negoziata, programmi integrati	0	1	2	3	0
8	UPB 223	Trasferimenti di parte corrente per TRASPORTO	362	370	415	263	450
9	UPB 224	Trasferimenti di parte corrente per ambiente, energia e territorio, casa, infrastrutture	51	31	42	40	9
10	UPB 225	Trasferimenti di parte corrente per istruzione, formazione e lavoro	50	65	35	41	3
11	UPB 226	Trasferimenti di parte corrente per cultura, sport, patrimonio storico e culturale	0	0	0	0	0
12	UPB 227	TRASFERIMENTI DI PARTE CORRENTE PER SANITA'	1.519	763	260	643	128
13	UPB 228	Trasferimenti di parte corrente per servizi sociali	68	93	87	45	1
14	UPB 229	Altri trasferimenti correnti	2	1	2	1	1
15	UPB 231	Trasferimenti dallo STATO per copertura oneri ammortamento mutui e prestiti a carico Stato	135	134	133	13	13
16	Titolo 2	Entrate derivanti da contributi e trasferimenti di PARTE CORRENTE dell'Unione Europea, dello Stato e di altri soggetti	2.189	1.460	984	1.065	605
17	UPB 311	Rendite patrimoniali	27	30	31	15	13
18	UPB 312	Interessi attivi	4	18	23	28	22
19	UPB 313	Proventi da servizi resi dalla Regione	0	0	0	0	0
20	UPB 321	Entrate da sanzioni amministrative	5	18	12	22	8
21	UPB 331	Entrate da recuperi e rimborsi	373	241	194	240	696
22	UPB 341	Entrate diverse	0	95	154	175	232
23	UPB 351	Entrate da alienazioni	0	0	0	0	5
24	Titolo 3	Entrate extratributarie	409	402	414	479	975
25	UPB 411	Programmi comunitari in agricoltura	14	1	7	0	37
26	UPB 412	Programmi comunitari per formazione e occupazione	19	19	58	59	105
27	UPB 413	Programmi comunitari per lo sviluppo	134	86	92	68	121
28	UPB 421	Cofinanziamento statale di programmi comunitari	154	103	145	115	246
29	UPB 431	Trasferimenti di parte CAPITALE per le attività produttive, commerciali e turistiche	78	96	56	38	94
30	UPB 432	Trasferimenti di parte CAPITALE per programmazione negoziata, programmi integrati	0	116	28	236	159
31	UPB 433	Trasferimenti di parte CAPITALE per TRASPORTO	1	5	107	52	0
32	UPB 434	Trasferimenti di parte CAPITALE per ambiente, energia e territorio, casa, lavori pubblici	46	123	13	6	10
33	UPB 435	Trasferimenti di parte CAPITALE per istruzione, formazione e lavoro	0	0	132	6	0
34	UPB 436	Trasferimenti di parte CAPITALE per cultura, sport, patrimonio storico e culturale	0	0	0	0	0
35	UPB 437	Trasferimenti di parte CAPITALE per SANITA'	52	417	88	76	455
36	UPB 438	Trasferimenti di parte CAPITALE per servizi sociali	0	0	0	0	0
37	UPB 439	Altri trasferimenti di parte CAPITALE	101	13	2	0	0
38	UPB 441	Alienazioni patrimoniali	0	0	0	0	0
39	Titolo 4	Entrate derivanti da alienazioni, da trasformazione di capitale, da riscossione di crediti e da trasferimento in conto CAPITALE	599	979	728	677	1.228
40	UPB 511	Entrate derivanti da MUTUI, PRESTITI o altre operazioni creditizie a carico Regione per investimenti	300	4	300	100	3.954
41	UPB 512	Entrate derivanti da MUTUI, PRESTITI o altre operazioni creditizie a carico Regione per disavanzi sanità	0	600	17	0	70
42	Titolo 5	Entrate derivanti da MUTUI, PRESTITI e altre operazioni creditizie	300	604	317	100	4.023
43	Totale entrate al netto del titolo V e delle partite di giro		16.713	11.875	16.539	16.666	12.479

Come mostra la tabella 2 (riga 43), le entrate accertate, al netto dei mutui e delle contabilità speciali, ammontano nel 2005 a 10.666 milioni di euro, con un aumento di circa l'1,2 per cento rispetto al 2004. Rispetto all'anno precedente si registra quindi una sostanziale stabilità.

Dal lato dei tributi propri (Unità Previsionale di Base, di seguito "UPB" 111, riga 1), si interrompe la leggera crescita registrata nel triennio precedente, con 583 milioni accertati nel 2005 (- 1,5 per cento rispetto al 2004). Si ricorda che tra i tributi propri, il ruolo più importante è esercitato dalla tassa automobilistica (circa 482 milioni accertati nel 2005, pari all'82 per cento del totale, tabella 1, riga 6). La flessione del gettito di questa imposta, di 22 milioni rispetto all'anno precedente (nel 2004 gli accertamenti ammontavano a 503 milioni), spiega anche la riduzione dell'intera UPB.

Il restante 18 per cento si ripartisce tra: l'addizionale all'imposta erariale sul gas metano, tabella 1 riga 8 (60,7 milioni rispetto ai 48 milioni del 2004, con un incremento del 26,4 per cento); il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi (35,8 milioni), tabella 1 riga 9; l'addizionale regionale al canone per le utenze di acqua pubblica (0,61 milioni), con una flessione del 30 per cento rispetto all'anno precedente; le tasse sulle concessioni regionali, tabella 1, riga 10 (2,8 milioni); la tassa per l'abilitazione all'esercizio professionale (0,44 milioni); l'imposta regionale sulle concessioni statali del demanio marittimo (0,65 milioni).

Di particolare importanza, sotto il profilo quantitativo, è l'Irap, contabilizzata nell'UPB 112 (riga 2). Gli accertamenti dell'Irap, cresciuti tra il 2002 e il 2003, si sono ridotti del 3,1% nel 2004 e risalgono leggermente nel 2005, con un incremento di 31 milioni, pari allo 0,8 per cento, collocandosi al livello di 3.778 milioni di euro. L'Irap rappresenta il 44,7 per cento del totale del Titolo I.

Rilevante è anche la quota di gettito erariale devoluto alla Regione, indicato dall'UPB 121, pari nel 2005 a 4.083 milioni (riga 3). La dinamica complessiva di questa UPB è crescente nel periodo considerato anche se il forte incremento registrato tra il 2003 e il 2004 (+8,3 per cento), si è notevolmente attenuato (+0,2 per cento). L'elemento più importante, all'interno della UPB, è rappresentato dalla compartecipazione IVA, accertata per 3.251 milioni nel 2005, pari al 79,6 per cento del totale della UPB 121. Il dato del 2005 è in flessione di 73 milioni, pari al 2,1 per cento rispetto al 2004, con in andamento opposto rispetto alla crescita sull'anno precedente).

La restante parte deriva dall'addizionale Irpef e dalla compartecipazione all'accisa sulla benzina per autotrazione. Nel caso dell'addizionale Irpef, tabella 1, riga 5, gli accertamenti 2005 sono pari a circa 569 milioni di euro e rappresentano la contabilizzazione integrale dell'aliquota dello 0,9 per cento applicata dalla Regione (rispetto al 2004 l'incremento è di 19 milioni, pari al 3,4 per cento). Nel caso della compartecipazione all'accisa sulla benzina, tabella 1, riga 7, gli

accertamenti 2005 sono pari a 263 milioni di euro, con un forte incremento rispetto al 2004 (68 milioni, pari al 34,5 per cento).

La sostanziale stabilità del gettito dei tributi erariali devoluti alla Regione è quindi il risultato di una flessione del gettito di compartecipazione all'IVA e di un incremento di quello relativo alla addizionale Irpef e della compartecipazione all'accisa sulla benzina.

Le entrate extra-tributarie (Titolo 3, riga 24), si attestano su 479 milioni e recuperano nel complesso 65 milioni sul 2004 (pari al 15,7 per cento), rispetto ad un andamento sostanzialmente stabile nel triennio precedente. All'interno del titolo, si osservano andamenti divergenti dei vari tributi: le rendite patrimoniali (riga 17) si dimezzano nel 2005 passando da 31 a 15 milioni, dopo avere mantenuto un andamento pressoché costante nel precedente triennio; prosegue il trend crescente degli interessi attivi (riga 18), che passano dai 23 milioni del 2004 ai 28 milioni del 2005; raddoppiano le entrate da sanzioni amministrative (riga 20), che passano dai 12 milioni del 2004 ai 22 milioni del 2005; si inverte la flessione delle entrate per recuperi e rimborsi (riga 21), che passano dai 194 milioni del 2004 ai 240 milioni del 2005 (+ 46 milioni, pari al 23,7 per cento), attestandosi sul livello del 2003; le entrate diverse crescono, passando dai 154 milioni del 2003 ai 174 milioni del 2004 (+ 20 milioni, pari all'11,4 per cento).

Per quel che concerne i trasferimenti di parte corrente (dallo Stato e dall'Unione Europea – Titolo 2, riga 16), si registra nel 2005 una leggera ripresa rispetto alla significativa flessione dell'anno precedente, che era stata del 32,4 per cento. Il totale dei trasferimenti accertati per la Regione nel 2005 si attesta infatti a 1.065 milioni di euro, 81 milioni di euro in più rispetto al 2004. Si noti che la dinamica di questo titolo è guidata anche per il 2005, pur se in senso opposto all'anno precedente, quasi interamente dai trasferimenti correnti per il settore sanitario, in aumento di circa 383 milioni di euro rispetto all'anno precedente (UPB 227, riga 12). Mostrano flessioni significative rispetto al 2004, rispettivamente di 152 e 42 milioni, i trasferimenti di parte corrente al settore del trasporto (riga 8) e quelli per i servizi sociali (riga 13).

Riduzioni si continuano a registrare anche dal lato dei trasferimenti in conto capitale, anche se in misura minore di quelle registrate nel 2004, che erano pari al 25,6 per cento. Gli accertamenti 2005 si attestano sui 677 milioni di euro rispetto ai 728 del 2004 (riga 39). Il risultato complessivo è dato dall'incremento dei trasferimenti per la programmazione negoziata e i programmi integrati (riga 30), che passano dai 28 milioni del 2004 ai 236 milioni del 2005 e dalla flessione dei trasferimenti per trasporti (riga 31) e per istruzione, formazione e lavoro (riga 33), che passano 107 a 52 milioni nel primo caso e da 132 a 6 nel secondo.

Dei 10.666 milioni di euro di entrate (al netto delle partite di giro e delle entrate da mutui), di cui è composto il bilancio regionale, solo una piccola parte può essere considerata libera, cioè

senza vincoli di destinazione. Se si considerano entrate libere le seguenti: a) l'UPB 111 (tributi propri, riga 1); b) l'UPB 113 (recuperi di tributi propri, riga 3); c) l'accisa sulla benzina per autotrazione, pari nel 2005 a 263 milioni; d) il titolo 3 (le entrate extratributarie, riga 24); la quota di risorse regionali potenzialmente senza vincolo di destinazione ammonterebbe, nel 2005, a circa 1.325 milioni di euro, pari al 12,4 per cento del totale (al netto dei mutui e delle partite di giro).

Si noti che Irap, addizionale Irpef e compartecipazione IVA non sono qui classificate come entrate libere, dato il vincolo sostanziale (anche se non formale) di finanziamento della spesa sanitaria a cui esse sono soggette.

Di converso, le somme che in qualche misura sono vincolate al finanziamento della sanità (sia di parte corrente, sia di parte capitale, sia per il ripiano dei disavanzi sanitari) ammontano nel 2005 a circa 7.598 milioni di euro, pari al 71,2 per cento del bilancio regionale (al netto delle partite di giro e dei mutui).

3.2 Le spese regionali

Tabella 3 - Quadro finanziario regionale - Spese - Impegni (milioni di euro)					
	2001	2002	2003	2004	2005
1 Spese correnti	8.716	9.061	10.478	9.660	10.745
2 di cui personale	177	199	201	203	212
3 di cui beni e servizi	165	245	231	299	314
4 di cui trasferimenti correnti	8.722	8.967	10.394	9.460	10.051
5 di cui interessi (compresi oneri stato)	161	134	150	158	133
6 di cui altre spese	61	30	17	54	35
7 Cancellazioni ex- art 70	-570	-514	-515	-514	0
8 Spese in conto capitale	450	783	1.057	1.316	2.952
9 di cui beni ed opere immobiliari	94	139	261	288	232
10 di cui trasferimenti	879	907	1.636	2.312	2.813
11 di cui altre spese in conto capitale	413	264	340	403	437
12 Cancellazioni ex- art 70	-936	-527	-1.180	-1.687	-529
13 SPESE FINALI	9.245	9.924	11.638	10.976	13.697

Per quanto concerne la spesa, tabella 3, la componente per beni e servizi (riga 3) mostra rispetto all'anno precedente un incremento più contenuto, passando dai 299 milioni del 2004 ai 241 del 2005 (5,1 per cento). Rispetto al valore medio annuo del quinquennio 2001 – 2005, che è in termini percentuali del 19,3 per cento, si registra una significativa flessione. Molto resta ancora da fare per consolidare e migliorare questo risultato. Resta forte l'impegno della nuova amministrazione nel contenimento di questa componente della spesa, che si concretizza nella riduzione di sprechi ed inefficienze, i cui effetti potranno dispiegarsi con completezza nei prossimi anni¹⁴.

¹⁴ In questa direzione si muove l'art 49 della legge finanziaria regionale per il 2006 (Razionalizzazione degli acquisti della Regione, degli enti dipendenti e delle società a partecipazione regionale) che prevede "al fine di promuovere l'adozione di soluzioni per la fornitura di beni e servizi adeguate al contesto regionale e capaci al tempo stesso di

Più sostenuta nel 2005, rispetto alla costanza del biennio precedente, la dinamica della spesa per il personale, che si attesta sui 212 milioni, con un incremento del 4,4 per cento rispetto al 2004 (riga 2).

Considerazioni più specifiche sulla spesa possono essere tratte dalle tabelle relative ai diversi assessorati (Appendice 1), in cui viene rappresentato il flusso di impegni e pagamenti relativo al quadriennio 2002-2005 e gli stanziamenti di competenza del 2006, con la disaggregazione tra stanziamenti vincolati, spese obbligatorie e fondi liberi (questa ripartizione, proposta per la prima volta nel DPEFR 2006 - 2008¹⁵ con riferimento ai diversi ambiti di spesa, è stata consolidata ed è finalizzata a rendere più trasparente ai lettori del bilancio regionale, la quota di risorse direttamente manovrabile dal decisore)¹⁶.

Tabella 4 - Quadro finanziario regionale - Spese per trasferimenti correnti - Impegni (milioni di euro)						
		2001	2002	2003	2004	2005
1	Trasferimenti correnti	8.722	8.967	10.394	9.460	10.051
2	di cui sanità e servizi sociali	7.604	7.688	9.273	8.209	8.832
3	di cui sanità	7.338	7.417	9.017	7.994	8.591
4	di cui servizi sociali	266	271	256	215	241
5	di cui trasporti	840	880	804	881	871
6	di cui economia (imprese)	147	200	183	185	149
7	di cui istruzione e cultura	83	131	110	131	148
8	di cui edilizia sociale	34	47	4	38	32
9	di cui amministrazione	8	10	10	7	6
10	di cui altri	6	11	10	9	13

I trasferimenti correnti sono dettagliati nella tabella 4 e sono diretti in misura preponderante alla sanità. L'elevato livello del 2003 è dovuto in parte al mutuo di 600 milioni di euro contratto con la Cassa Depositi e Prestiti per la copertura dei disavanzi sanitari accumulati fino al 2000. Il trasferimento alla sanità si cifra intorno agli 8,5 miliardi di euro annui (riga 3). Segue il settore dei trasporti (riga 5), con un volume medio di trasferimenti di 0,8 miliardi annui, relativamente costante. Molto più contenuti i trasferimenti all'economia (riga 6), ed all'istruzione e cultura (riga 7), in entrambi i casi intorno ai 0,15 miliardi. Tra il 2004 ed il 2005 non si registrano scostamenti significativi, ad eccezione dei trasferimenti alla sanità che crescono di 597 milioni.

La riga 7 e la riga 12 della tabella 3 riportano, rispettivamente per la spesa corrente e la spesa per investimenti, le cosiddette "cancellazioni ex- articolo 70". Si tratta delle somme correlate

allargare la concorrenza, diverse dalle formule contrattuali di global service, la Regione, attraverso gare di evidenza pubblica, [di] utilizza[re] una piattaforma di intermediazione digitale, che consenta alla Regione stessa, agli enti dipendenti e alle società partecipate, di perseguire l'obiettivo del miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei processi di approvvigionamento di beni e servizi, attraverso l'adozione di modelli e strumenti innovativi e-Procurement.. La giunta deve individuare entro il 30 giugno 2006 le modalità operative per attuare il progetto.

¹⁵ Vedi DPEFR 2006 - 2008, cit., appendice 2.2, La spesa regionale per UPB, pagg. 167 - 183.

¹⁶ Sul sito della regione (www.regione.lazio.it) è possibile consultare i rendiconti relativi agli anni 2002-2005, in cui è stata riportata la spesa disaggregata per le tre componenti indicate.

a trasferimenti statali o comunitari vincolati che, in base alla prassi contabile della regione, venivano anno dopo anno, riassegnate automaticamente alla competenza dell'anno successivo. Nel DPEFR 2006 – 2008, si affermava che tale prassi “pur costituendo uno strumento di bilancio importante al fine di contabilizzare gli impegni assunti negli esercizi precedenti [avrebbe potuto] risultare di non facile comprensione oltre che determinare uno squilibrio strutturale del bilancio di esercizio a favore della spesa, poiché ne deprime sistematicamente il saldo (dato dalla differenza tra accertamenti ed impegni di esercizio)” e si indicava la necessità di “avviare un ragionamento alla luce di una rinnovata necessità di maggiore trasparenza dei dati di bilancio”. Tale riflessione ha portato, in occasione della predisposizione del bilancio di previsione per il 2006, a ricondurre al consueto meccanismo della formazione dei residui passivi, gli stanziamenti non trasformati in pagamenti nel corso dell'esercizio (con la sola eccezione di quelli relativi ai programmi comunitari). E' stata data quindi attuazione ad un impegno indicato nel precedente documento programmatico e, per rendere confrontabili i dati relativi al periodo 2001 – 2005, è stata corretta la serie storica rappresentata nella tabella 3. Mentre per la spesa corrente l'ammontare di risorse che annualmente venivano riscritte nella competenza dell'esercizio successivo ammontano a circa 500 milioni annui (fino alla completa eliminazione nel 2005), per il conto capitale si registra una maggiore variabilità, dovuta alla maggiore erraticità di questa componente della spesa.

Le spese in conto capitale (riga 8 della tabella 3) sono significativamente aumentate nel 2005. La ragione di questo aumento è dovuto alla componente trasferimenti (riga 10 della tabella 3), che presenta nell'ultimo triennio una dinamica molto sostenuta (1.636 milioni nel 2003, 2.312 milioni nel 2004 e 2.813 milioni nel 2005). La ragione di questa accelerazione, come rilevato già nel precedente DPEFR, è dovuta alla preannunciata modificazione delle regole che disciplinano il patto di stabilità interno, che includendo, a partire dal 2005, anche le spese di investimento, ha indotto una accelerazione degli impegni da parte della regione. Nel 2005 il più elevato valore complessivo rispetto all'anno precedente, è dovuto alla minore quota di stanziamenti che, rispetto al 2004, è stata iscritta nel conto della competenza (529 milioni rispetto ai 1.687, riga 12 della tabella 3). Ciò ha comportato un incremento degli impegni del 124,3 per cento rispetto all'anno precedente.

Sul versante della spesa per investimenti si dovrebbe assistere nei prossimi anni ad una maggiore correlazione tra la dinamica degli impegni e quella dei pagamenti, fondamentalmente per due ragioni: la prima, di natura tecnica, deriva dallo spostamento nel conto dei residui delle somme non pagate che, fino ad oggi erano automaticamente reiscritte nella competenza dell'esercizio successivo, aumentando il divario; la seconda, di natura politica, nella maggiore enfasi sul grado di realizzazione che, rispetto al passato, la nuova amministrazione si propone di attuare, come si può

desumere dagli interventi di parte capitale predisposti nel bilancio di previsione per il 2006 (vedi il paragrafo 4.4.1).

3.3 Il disavanzo regionale

Il calcolo della differenza tra le entrate e le spese regionali consente di calcolare il saldo differenziale che, pur essendo un indicatore sintetico ed approssimato, fornisce utili indicazioni sull'andamento della finanza regionale. Il segno negativo indica un disavanzo, cioè l'eccedenza delle spese sulle entrate corrispondenti. La non reiscrizione automatica nella competenza dell'anno successivo degli stanziamenti relativi a trasferimenti statali, di cui si è detto nel precedente paragrafo, consente una rappresentazione più lineare degli andamenti finanziari, rispetto al precedente DPEFR.

Nella tabella 5 sono indicati, rispettivamente alla riga 1 ed alla riga 2, i saldi di parte corrente e di parte capitale, depurati degli stanziamenti relativi ai fondi statali o europei vincolati.

	2001	2002	2003	2004	2005
1 Saldo corrente (entrate correnti - spese correnti)	661	1.050	-385	166	-756
2 Saldo capitale (entrate capitale - spese capitale)	678	-5	-78	-482	-2.275
3 Saldo complessivo	1.340	1.045	-464	-316	-3.031
(il segno - indica un disavanzo)					

Il saldo corrente (riga 1) cambia di segno tra il 2004 e il 2005, passando da un avanzo di 166 milioni ad un disavanzo, di 756 milioni, che sconta una politica molto prudente di accertamento delle entrate. Come si è affermato nel DPEFR dello scorso anno, sotto il profilo della corretta gestione dei conti pubblici, è importante realizzare il pareggio di parte corrente, che esprime il bilanciamento tra il flusso delle entrate ordinarie e quello delle spese ricorrenti, comprimibili solo con azioni di medio periodo tendenti a migliorarne l'efficienza. In questa direzione è impegnata la nuova amministrazione che, a partire dall'assestamento per il 2005 e, con maggiore incisività nel bilancio di previsione per il 2006, ha iniziato a muoversi con decisione in questa direzione.

Il saldo di parte capitale (riga 2) cresce sensibilmente passando dai 482 milioni del 2004 ai 2.275 del 2005. La causa dell'incremento va ascritta prevalentemente, a fronte di entrate in conto capitale in pratica costanti nei due anni (834 milioni nel 2004 e 677 milioni nel 2005, riga 14 della tabella 1), alle minori cancellazioni effettuate nel 2005 (riga 12 della tabella 3). Sotto il profilo della stabilità finanziaria la formazione di un disavanzo di parte capitale non è, in termini assoluti, preoccupante, se gli investimenti sono delineati in un quadro di stabilità complessiva e diretti verso azioni produttive, destinate a produrre redditi più elevati negli anni successivi, con un ritorno

positivo per la finanza pubblica. Tale è il quadro che emerge dal bilancio di previsione 2006, esaminato nel paragrafo 4.4.1, cui si rinvia.

Il saldo complessivo, che include sia le spese correnti sia le spese in conto capitale, mostra uno squilibrio di 3,0 miliardi nel 2005 (riga 3 della tabella 5). Si tratta dello scostamento effettivo tra entrate e spese, e rappresenta il parametro di riferimento sintetico più realistico, desumibile dal bilancio regionale, cui dovrebbe fare riferimento il decisore di bilancio nella impostazione delle *policy* per gli anni futuri. Dal punto di vista strutturale il dato è paragonabile al saldo netto da finanziare, depurato delle regolazioni debitorie, del bilancio statale, che rappresenta uno dei saldi di riferimento (insieme al fabbisogno di cassa del settore statale ed all'indebitamento netto della pubblica amministrazione) della decisione di bilancio nazionale.

Come è stato evidenziato nel DPEFR dello scorso anno l'indicatore utilizzato per valutare la sostenibilità finanziaria della regione, è il fabbisogno corretto, che scaturisce da un meccanismo complesso di formazione. Il peggioramento tra il 2004 ed il 2005, tenendo conto di queste correzioni, è di circa 1,5 miliardi¹⁷.

3.4 Il debito regionale

Il debito primario della Regione Lazio ammonta al 31 dicembre 2005 a 3,1 miliardi di euro (di cui 0,6 miliardi a carico dello stato), cui vanno aggiunti 1,1 miliardi dell'operazione San.im., per un totale di 4,2 miliardi. Il dato merita tre precisazioni: a) si tratta dello stock a lungo termine, cui va aggiunto il debito corrente, derivante dal saldo tra residui attivi e passivi e dall'impiego delle disponibilità di cassa che, formatosi fisiologicamente dall'avvio della attività della regione, presenta un profilo decrescente, dai 2,5 miliardi del 1999 ad 1 miliardo del 2005; b) per una visione complessiva sarebbe necessario consolidare il debito regionale con quello delle ASL e degli enti dipendenti e controllati dalla regione¹⁸; c) sarebbe molto utile per una valutazione complessiva

¹⁷ Si rinvia per un approfondimento alle considerazioni svolte nel paragrafo 2.3.1 del DPEFR 2006 – 2008, cit., intitolato Disavanzo e debito: alcune importanti questioni metodologiche, pagg. 48 – 49. Resta valido in particolare l'intento "di rendere i bilanci regionali più omogenei a quello statale, distinguendo nettamente tra flussi annuali di indebitamento e stock accumulato di debito. In questo senso sarebbe auspicabile che la Conferenza dei Presidenti delle Regioni proponesse una modifica del decreto legislativo 76 del 2000, prevedendo ovviamente la gestione della fase transitoria per evitare scompensi". Nel 2005 il consistente incremento dei residui passivi dovuto alla cessazione del meccanismo della reiscrizione automatica ha in pratica azzerato il risultato di amministrazione (che dai 2.400 milioni del 2004 scende a soli 38 milioni). L'avanzo di amministrazione netto risulta quindi quasi uguale al saldo A (a sua volta diminuito rispetto al 2004 da 3.372 a 2.494 milioni, sempre per effetto delle minori reiscrizioni automatiche). In conclusione il fabbisogno corretto ammonta nel 2005 a 2.456 milioni, rispetto ai 972 milioni dell'anno precedente, con un peggioramento di 1,5 miliardi.

¹⁸ E' stata avviata una analisi per ricostruire un profilo del debito consolidato della Regione, che sarà reso disponibile, in forma sistematica, a partire dal prossimo DPEFR. Per quanto concerne le ASL si può anticipare che queste strutture non hanno in genere debiti propri, ad eccezione delle operazioni di leasing finanziario che sono utilizzate per attività di investimento. Dai dati più aggiornati disponibili tali operazioni svilupperebbero una rata annuale complessiva pari a 0,127 miliardi (inclusa l'operazione Sanim) che corrisponderebbero ad uno stock intorno al miliardo. Sarebbe

dell'azione pubblica della regione, avere una rappresentazione dell'intero debito consolidato nel territorio regionale dall'insieme degli enti della pubblica amministrazione¹⁹.

Sotto il profilo quantitativo il debito regionale non ha, in rapporto al prodotto interno lordo del Lazio, un peso molto rilevante, come mostra il confronto con altre regioni, anche di altri paesi²⁰.

La tabella 6 mostra il profilo del debito nel quinquennio 2000 – 2005. Nella riga 1 è riportata la quota della Regione, in quanto il rimborso di parte dello stock (il 20 per cento), relativo alla copertura dei disavanzi trasporti, sanità o ad interventi straordinari, è a carico dello stato.

Lo stock del debito regionale passa dai 1.945 miliardi del 2001 ai 2.544 miliardi del 2006 (tabella 6, riga 1), mostrando un profilo che nel periodo considerato prima cresce e poi si stabilizza, raggiungendo il 25 per cento delle entrate correnti²¹ (tabella 7, riga 1). La spesa per interessi, in diminuzione, passa dai 113 milioni del 2004 ai 93 del 2006 (tabella 6, riga 2). Il servizio del debito, che rappresenta il flusso di risorse destinato a rimborsare le rate dei mutui contratti e degli interessi dovuti, nel 2006 raggiunge la cifra di 215 milioni di euro, come mostra la tabella 6 (riga 4).

Tabella 6 - Quadro finanziario regionale - Debito (milioni di euro)							
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
1 Debito regionale (stock)	1.945	1.975	2.473	2.473	2.528	2544	
<i>Oneri finanziari a carico della regione (quota</i>							
2 <i>interessi) (A)</i>	88	72	96	113	97	93	
Rimborso mutui a carico della regione (quota							
3 capitale) (B)	80	80	103	139	125	122	
4 Servizio del debito della regione (A) + (B)	168	152	199	252	222	215	

In base alla normativa vigente il servizio del debito diretto totale a carico della regione non può superare il 25 per cento delle entrate proprie: dalla tabella 7 (riga 2) si evince che, rispetto alle entrate correnti, il rapporto raggiunge nel 2005 il 2,2 per cento, mostrando un ampio margine rispetto al tetto previsto dalla legge.

opportuno, attraverso una adeguata pianificazione degli investimenti, sostituire lo strumento del leasing finanziario con mutui regionali (ad esempio con la BEI) che potrebbero essere realizzati a condizioni di gran lunga più vantaggiose.

¹⁹ Anche per il conseguimento di questo obiettivo è stata avviata una specifica analisi, i cui risultati saranno resi disponibili, in forma sistematica, a partire dal prossimo DPEFR.

²⁰ Nel 2005 ad esempio, a fronte di un debito primario di 4,2 miliardi della Regione Lazio, i cantoni svizzeri di Ginevra e Vaud hanno registrato rispettivamente un debito di 7,7 e 5,4 miliardi, pur essendo notevolmente più piccoli (il Lazio ha 5,2 milioni di abitanti, il cantone di Ginevra 0,4 milioni e il cantone di Vaud 0,6 milioni). Il dato si riflette anche nella spesa per interessi in rapporto alle entrate correnti, che per il Lazio è dell'1,6 per cento, mentre per i due cantoni svizzeri rispettivamente del 5,5 e del 5,1 per cento (analogo risultato si ha per il servizio del debito, pari nel Lazio al 4,3 delle entrate totali, mentre nei cantoni svizzeri raggiunge la quota rispettivamente al 17,3 e al 14,3 per cento).

²¹ Se si considerano, come fanno le agenzie di rating, parte del debito anche le operazioni di dilazione di pagamento, tale percentuale cresce sensibilmente, attestandosi nel 2005 al 55 per cento, vicino al limite critico del 60 per cento individuato in una recente ricerca di S&P. Anche se giuridicamente la dilazione di pagamento non può essere assimilata al debito è evidente che operazioni di questo tipo devono essere effettuate all'interno di un equilibrio finanziario complessivo e nell'ambito di un piano di riorganizzazione amministrativa che, nell'arco di un numero di anni definito, ne prefiguri il completamento.

Tabella 7 - Quadro finanziario regionale - Principali indicatori finanziari (valori percentuali)					
	2001	2002	2003	2004	2005
1 Debito/Entrate correnti	20,7	19,5	24,5	25,2	25,3
2 Servizio del debito/entrate correnti	1,8	1,5	2,0	2,6	2,2
3 Spese personale/entrate correnti	1,9	2,0	2,0	2,1	2,1
4 Oneri finanziari/spese correnti	1,0	0,8	0,9	1,2	0,9

Il nuovo articolo 119 della Costituzione prevede la possibilità per gli enti territoriali di indebitarsi esclusivamente per le spese di investimento e la legge finanziaria nazionale per il 2004 ha precisato e ristretto la definizione di investimenti a quegli interventi che aumentano il valore del patrimonio della pubblica amministrazione. La normativa previgente consentiva il finanziamento con debito dei disavanzi sanitari e ciò spiega la composizione l'attuale composizione del portafoglio di debito della regione che percentualmente è per il 54 per cento destinato alla sanità, per il 31 per cento ad investimenti e per il 15 per cento ad altri interventi (tra i quali preponderanti quelli relativi alla copertura del disavanzo nel settore dei trasporti).

Gli strumenti utilizzabili²² per creare debito primario sono: i mutui erogati dalle banche che, dopo la estinzione del mutuo Dexia – Crediop con il bond dell'aprile 2006 (vedi paragrafo 3.4.1), coprono il 15 per cento del totale²³; prestiti da soggetti semi-pubblici, quali ad esempio la Cassa Depositi e Prestiti (CDP) e la BEI (Banca Europea degli Investimenti), che coprono il 36 per cento del totale²⁴; ed infine dei prestiti obbligazionari (BOR), che assorbono il restante 49 per cento²⁵.

²² L'attivazione dei diversi strumenti viene effettuata dalla Giunta regionale con apposita delibera nell'ambito del plafond stabilito annualmente con la legge di bilancio (art. 4). La legge di bilancio per il 2006 autorizza la Regione a contrarre mutui o prestiti per interventi finalizzati a nuovi investimenti per 1,6 miliardi, stabilendo un tasso effettivo massimo, fisso o variabile, del 6 per cento e una durata compresa tra i 10 e i 35 anni.

²³ Si tratta, oltre ai 3 mutui che scadono il 31/12/2006 contratti nel 1996 con BNL e Banca di Roma, di: a) un mutuo contratto con COMIT, contratto nel 1998, con scadenza 2018 ed importo pari a 133,8 milioni (tasso variabile euribor + 5 punti base); b) un mutuo contratto con Dexia-Crediop, contratto nel 1998, con scadenza 2018 ed importo pari a 251,9 milioni (tasso variabile euribor +30,7 punti base); c) un mutuo con il Credito italiano, contratto nel 2001, con scadenza 2015 ed importo pari a 31,2 milioni (tasso fisso pari al 5,69 per cento). L'importo residuo complessivo ammonta a 448,1 milioni.

²⁴ Si tratta di: a) un prestito CDP, stipulato nel 2001, con scadenza 2023, per un importo di 451,9 milioni (tasso variabile euribor flat); b) un prestito CDP, stipulato nel 2003 e modificato nel 2005, con scadenza 2036, per un importo di 586,4 milioni (tasso fisso 3,94 per cento) c) un prestito BEI, stipulato nel 2005, con scadenza 2030 per un importo di 50 milioni (tasso fisso pari a 3,84 per cento); d) un prestito BEI, stipulato nel 2005, con scadenza 2030 per un importo di 50 milioni (tasso variabile euribor + 3,7 punti base). L'importo residuo complessivo ammonta a 1.138,3 milioni.

²⁵ Le emissioni sino ad oggi effettuate, per un importo complessivo di 1,3 miliardi sono le seguenti: nel 1988, con scadenza 2028, importo residuo 200 milioni, tasso fisso al 6,20 e al 6,53, collocata da Merrill Lynch (emissione in dollari); nel 1999, con scadenza 2009, importo residuo 47 milioni, tasso variabile euribor + 10 punti base, collocata da Deutsche Bank; nel 1999, con scadenza 2018, importo residuo 150 milioni, tasso variabile euribor + 25 punti base, collocata da Deutsche Bank; nel 1999 (riaperto nel 2002 e da ultimo nel 2006), con scadenza 2028, importo residuo 453 milioni, tasso fisso al 5,6 per cento, collocata da UBS; nel 2000, con scadenza 2015, importo residuo 158 milioni, tasso fisso al 6,36, collocato da UBS; nel 2004, con scadenza 2034, importo residuo 98 milioni, tasso variabile euribor + 22 punti base, collocato da Dexia – Crediop; ed infine, sempre nel 2004, con scadenza 2034, importo residuo 193 milioni, tasso collegato all'inflazione italiana (2,43 x inflazione).

La scelta tra i diversi strumenti è influenzata dalla tipologia di investimento. Nel caso dei mutui la regione procede con un bando, che dovrebbe garantire un accettabile livello di concorrenzialità, anche se in passato si sono verificati episodi di cartello (accordo tra banche) che hanno compromesso il grado di concorrenza. I prestiti erogati da istituti speciali (come la Cassa depositi e prestiti o la BEI) sono particolarmente indicati per interventi ben delimitati nel loro contenuto (ad esempio gli investimenti nel settore della sanità) in quanto a fronte di una maggiore competitività in termini di costo rispetto alle altre forme di indebitamento, presentano una maggiore rigidità di offerta e vincoli di utilizzo. I prestiti obbligazionari, attraverso l'accesso ai mercati internazionali, forniscono alla Regione una fonte di finanziamento sostanzialmente illimitata. E' possibile ottenere finanziamenti con scadenze molto lunghe, c'è una maggiore trasparenza nella formazione del prezzo, che si determina in un mercato aperto. E' evidente che l'utilizzo dei prestiti obbligazionari deve essere effettuato con estrema cautela, per evitare crisi di fiducia nei mercati e scompensi nella gestione della finanza regionale²⁶.

3.4.1 La riapertura del bond 2028

Nel DPEFR 2006 – 2008 si affermava la volontà di orientare le politiche di indebitamento “verso l'innovazione e lo sviluppo sostenibile, attivando operazioni tendenzialmente in misura non superiore al capitale rimborsato nello stesso anno” e si accennava alla “sensibilità della nuova giunta ai temi della finanza etica”. Con la riapertura del bond 2028 tali propositivi sono stati attuati e sono state poste le premesse per un nuovo impegno della Regione.

L'operazione in sostanza è stata quella di emettere nuovi titoli con le stesse caratteristiche di quelli già in circolazione²⁷. La domanda di emissione, autorizzata dal CICR, è di 500 milioni, di cui la metà destinata a rifinanziare la posizione del portafoglio originariamente più onerosa²⁸ e l'altra metà per l'avvio della attuazione del piano di investimenti approvato con il bilancio regionale del

²⁶ Le emissioni effettuate dalla Regione sono disciplinate da una documentazione standard, che viene aggiornata annualmente, da procedure interne finalizzate al monitoraggio delle opportunità e delle proposte, da norme e regolamenti (l'approvazione del Comitato interministeriale del credito e risparmio – CICR che, consultati ministero dell'economia e Banca d'Italia, rilascia una autorizzazione).

²⁷ I titoli sono del tipo che prevede il rimborso in un'unica soluzione a scadenza e pagano una cedola fissa del 5,695 per cento. Tale cedola è oggi ampiamente al di sopra dei livelli di mercato dei tassi di interesse. Affinché il costo di emissione per la regione ed il rendimento per gli investitori sia in linea con il mercato e con il merito di credito della Regione, viene effettuata una emissione in cui il prezzo di emissione dei titoli è maggiorato rispetto al valore nominale (“sopra la pari”). A fronte del pagamento di una cedola più alta, calcolata sull'importo nominale del titolo, l'emissione sopra la pari determinerà un afflusso nelle casse regionali di risorse superiori al valore della emissione di circa il 20 per cento circa.

²⁸ Sotto il profilo tecnico l'operazione effettuata rientra negli interventi di gestione del debito (rinegoziazione di mutui e swap) che vengono effettuati sulle operazioni in essere al fine di ottimizzarne il profilo (scadenza, ammortamento, tasso valuta). In questo modo si conseguono molteplici obiettivi: contenimento dei costi, controllo del rischio complessivo del portafoglio dei titoli, sfruttamento delle opportunità offerte dal mercato. Dal 2001 ad oggi l'attività di gestione del debito ha consentito di realizzare un risparmio di 71,5 milioni. La procedura amministrativa per i contratti di swap è definita nell'art. 6 della legge di bilancio e prevede per ogni operazione, il preventivo parere favorevole dell'assessore al bilancio.

2006. Un *bond* per lo sviluppo. In particolare sono stati previsti interventi per sostenere, da un lato, la compartecipazione regionale agli accordi di Programma quadro presenti e futuri (beni culturali; ferrovie e viabilità; società dell'informazione; reti idriche e difesa del suolo; distretto tecnologico aerospazio; aree sensibili: parchi e riserve e qualità ambientale; e dall'altro, i programmi comunitari (FESR, FSE), nonché a sostenere gli interventi, indicati nella finanziaria 2006, sulla viabilità e sulla mobilità regionale a partire dal prolungamento delle linee A e B della metropolitana di Roma, interventi in materia ambientale (depurazione delle acque, fondo per l'energia rinnovabile), forte sostegno delle attività di ricerca e sviluppo nel territorio con la creazione di un fondo ad hoc.

Ma non ci si è fermati a questo. Con la riapertura del bond è stata destinata una quota delle risorse acquisite (3 milioni di euro) ad un fondo per il microcredito²⁹, da destinare ad un programma di microcredito per fasce deboli della popolazione regionale. Un intervento che non si sovrapporrà agli strumenti di politica sociale già esistenti perchè intende ispirarsi ai meccanismi originari del microcredito: prestito senza garanzie patrimoniali, tassi allineati all'inflazione, importi singoli al massimo pari a 5 mila euro, durata del prestito superiore ai 12 mesi, rete sociale di sostegno al progetto. L'obiettivo è accogliere le domande di persone in difficoltà per motivi di tipo lavorativo (disoccupati), familiare (anziani, famiglie monoparentali), di disagio sociale (tossicodipendenza, detenzione) che siano supportate da almeno 3 persone disposte a farsi garanti del loro "progetto sociale". Il prestito sarà destinato ad avviare percorsi virtuosi di fuoriuscita dalla situazione critica, di emancipazione individuale e di sostegno a iniziative concrete di investimento che aprano spazi allo sviluppo umano dei beneficiari (salute, formazione, casa ecc.). Del progetto si riferisce dettagliatamente al paragrafo 6.6, cui si rinvia.

3.4.2 La costruzione di un bond interamente etico: i cittadini protagonisti dello sviluppo regionale

Per finanza etica s'intende un modo di gestire i fondi e le operazioni finanziarie improntato a criteri di trasparenza, partecipazione e uso responsabile del denaro.

Trasparenza perchè è reso pubblico il percorso dei soldi e l'utilizzo che ne viene fatto. Partecipazione perchè si dà la possibilità ai cittadini, nelle diverse vesti di sottoscrittori o utilizzatori finali dei fondi, di indicare le loro priorità, in coerenza con il processo di bilancio partecipativo.

Uso responsabile del denaro perchè questo è rivolto solo a progetti in grado di produrre effetti positivi su ambiente e società

²⁹ Sarà istituito un apposito capitolo del bilancio regionale. Su un capitolo dell'entrata del bilancio, collegato al fondo, affluiranno anche le eventuali imposte sostitutive pagate dagli acquirenti del Bond e trasferite a consuntivo dallo Stato alla Regione. Si tratta di investitori istituzionali, come le fondazioni e le casse di risparmio, la cui imposta sostitutiva è trattenuta alla fonte.

La Regione emetterà, tra la fine del 2006 ed il 2007, un *bond* etico. Un'operazione completamente nuova, mai realizzata fino ad ora. L'idea è di costruire un titolo completamente etico: dall'emittente, la regione; alla filiera degli investitori che lo acquisteranno, che dovranno essere eticamente compatibili; all'utilizzo finale, articolato su progetti ad elevato contenuto etico e compatibili sotto il profilo ambientale. Per fare questo si darà ampio spazio alla possibilità di collocare il *bond* non solo presso investitori istituzionali etici (prevalentemente fondi comuni di investimento specializzati in prodotti eticamente orientati) ma anche presso gli stessi cittadini. Questo favorirà l'identificazione del cittadino-risparmiatore nel progetto su cui si andrà poi ad investire (che verrà realizzato anche grazie al suo denaro) e si avvierà così una sorta di democratizzazione finanziaria delle operazioni regionali.

La prima ipotesi è che l'emissione riguardi per 50 mln di euro la componente retail (rivolta ai cittadini) e per altri 250 mln di euro la componente rivolta ad investitori istituzionali etici.

Ne consegue che la durata per la prima componente sarà tra i 5 e i 10 anni. Per la seconda tra i 20 e i 30. Per la componente retail andrà valutata la possibilità (e a quali costi) di rimborso anticipato, con riacquisto da parte di banche o investitori istituzionali.

Per quanto concerne i risparmiatori persone fisiche si potrebbe valutare l'opportunità di rendere deducibile dal reddito, ai fini del calcolo dell'addizionale Irpef, quanto sottoscritto nel *bond*. Questo eventuale costo per il bilancio regionale potrebbe essere compensato dalla retrocessione fiscale concessa alla Regione dallo Stato su questa tranche.

La Regione Lazio, che ha il coordinamento e regia dell'operazione collaborerà con le banche e le agenzie di rating che hanno già avanzato o intenderanno avanzare proposte per il collocamento del *bond* etico con particolare attenzione anche alla componente retail.

Si possono ad oggi ipotizzare tre macroaree di intervento in cui collocare i progetti su cui verranno investiti i 300 mln di euro raccolti:

- Ambiente: risparmio energetico, energie rinnovabili, bioedilizia, riuso e riciclo ecc.;
- Società: edilizia agevolata, istruzione ecc.;
- Sviluppo locale (solo in certi settori): fondi rotativi, social venture capital, incubatori di impresa ecc.

Su questo si lavorerà nel dettaglio nei prossimi mesi, anche in funzione di quanto previsto nel bilancio regionale.

L'operazione, complessivamente, presenta diversi elementi di forte innovazione:

- è la prima condotta da un ente pubblico italiano sul versante della finanza etica;
- è tra le poche emissioni di titoli rivolte ai cittadini;

- utilizza la definizione di prodotto finanziario etico prima ancora che sia stato emanato dalla Consob, ai sensi del nuovo testo unico sul risparmio, l'apposito regolamento.

La Regione Lazio dunque potrebbe assumere un ruolo guida a livello nazionale sul tema della finanza etica e auspicabilmente contaminare altri enti pubblici, attivando processi virtuosi, di sistema, i cui vantaggi potrebbero andare ben oltre la disponibilità di liquidi nelle casse regionali al fine di veicolare le risorse verso un piano-programma complessivo:

- di tutela e valorizzazione dei beni comuni (acqua, parchi ecc.)
- di interventi per l'adeguamento statico di tutti gli edifici scolastici in relazione alla nuova classificazione sismica delle zone del territorio regionale.
- di sostegno agli enti locali per il rinnovo delle attrezzature didattiche (banchi, sedie e altri arredi).
- di sostegno alle istituzioni scolastiche per il potenziamento delle attrezzature informatiche e per lo studio delle lingue straniere (aule multimediali).

Il messaggio, anche a livello internazionale, è facile cogliere: un bond etico perchè rivolto alle periferie, alle *banlieues* del Lazio.

3.4.3 La riduzione del rating della Regione

La riduzione del rating da A ad A- operato dall'agenzia Standard & Poor's nel mese di febbraio 2006 porta il rating della regione Lazio ai livelli fra i più bassi d'Italia (A1 da Moody's con negative outlook, A- da Standard & Poor's e A da Fitch), come emerge dalla tabella seguente.

RATING REGIONI ITALIANE			
MOODY'S	STANDARD & POOR'S	FITCH	solvibilità finanziaria
Aaa	AAA	AAA	eccezionale
Aa1 Lombardia - Trento (Fmv. Auton.) - Bolsano (Prov. Auton.)	AA+	AA+ Trento (Pr. Aut.), Bolsano (Pr. Aut)	eccellente
Aa2 Emilia Romagna - Veneto - Toscana -	AA	AA Lombardia (no) - Friuli Venezia Giulia	
Aa3 Liguria - Marche - Umbria - Piemonte	AA- Romagna(no) - Friuli VG(no) - Toscana(no) - Val d'Aosta(no) - Lombardia(no)	AA- Piemonte	
A1 Basilicata - Sicilia - Lazio(no) - Abruzzo	A+ Sicilia	A+ Calabria	buona
A2 Puglia - Sardegna(no) - Molise - Calabria	A Abruzzo	A Lazio	
A3 Campania	A- Lazio - Campania	A- Sicilia (po)	
Ba1	BBB+	BBB+	adeguata
Ba2	BBB	BBB	
Ba3	BBB-	BBB-	

Da quando è stato valutato per la prima volta, nel 1997, il merito di credito della regione è stato progressivamente ed in più occasioni ridotto. Le cause indicate dalle agenzie sono riassumibili nella scarsa capacità di controllo della spesa sanitaria (alti deficit sanitari, superiori alle aspettative, extra-deficit 2003-4, deficienze nel controllo della spesa sanitaria, incertezza modalità copertura deficit sanitari, deterioramento liquidità ASL con accumulo debiti vs. fornitori, limitata flessibilità finanziaria), cui si aggiunge, in alcuni casi, la rigidità del bilancio e l'aumento del debito.

Nella realtà non esistono cause di squilibrio dei conti regionali non riconducibili direttamente o indirettamente alla sanità. Lo stock del debito (paragrafo 3.4), anche nella sua versione consolidata, è di ammontare contenuto e il bilancio regionale nel suo complesso, per i cospicui margini esistenti, anche a legislazione vigente, sul versante delle entrate, appare sufficientemente flessibile. Inoltre dallo sviluppo del profilo tendenziale (paragrafo 5.1) emerge un sostanziale equilibrio della parte corrente.

Il vero nodo è quindi quello della sanità che, senza soluzioni strutturali, graverebbe progressivamente sul bilancio regionale, di cui rappresenta parte significativa, peggiorandone saldi e stock del debito. Questa convinzione si evince con chiarezza dalla esplicitazione dei fattori che le agenzie, nella fattispecie S&P, indicano come possibili cause del miglioramento o del peggioramento della situazione attuale (fattori di miglioramento: consistente riduzione strutturale deficit sanità, eliminazione delle tensioni finanziarie nelle ASL; fattori di peggioramento: persistenza alti deficit sanità, insufficienza sistemi di controllo spesa sanitaria, tensioni sulla liquidità delle ASL). Per questa ragione si rinvia, per le analisi e le considerazioni sul tema, al capitolo 7.

Il giudizio complessivo delle agenzie può essere influenzato da valutazioni di natura comparativa, da cui emerge un profilo a luci ed ombre della nostra regione. La tabella seguente mette a confronto alcuni indicatori finanziari di regioni comparabili al Lazio, collocate nelle diverse aree geografiche del paese. La forza del Lazio risiede nella struttura economica della regione (grande contributo alla produzione della ricchezza nazionale, Pil pro-capite superiore alla media nazionale, tasso di disoccupazione in linea con il dato nazionale, popolazione consistente e struttura demografica relativamente più giovane rispetto alle regioni del centro-nord) e, sotto il profilo finanziario, elevato gettito tributario in rapporto alle entrate correnti ed alta manovrabilità fiscale.

I punti di debolezza, sempre nel confronto comparativo, si riscontrano nell'elevato debito, nei margini correnti limitati ed in una esposizione patrimoniale molto consistente. La forte dinamica di questi indicatori (rappresentati nelle ultime tre righe della prima fascia della tabella) derivano dalla considerazione al numeratore delle operazioni di dilazione di pagamento nei confronti dei fornitori. Nel paragrafo 7.7 si argomentano le ragioni per cui questa tipologia di operazioni, che nel

Lazio è stata utilizzata in modo significativo, ha caratteristiche significativamente diverse dal debito primario. Ciò ovviamente non significa che la dilazione del debito commerciale non evidenzia un elemento di criticità che la nuova amministrazione regionale è impegnata a superare, riconducendo il sistema dei pagamenti nella fisiologia della cassa.

L'impegno della amministrazione regionale è quello di fare risalire il *rating* ad una posizione congruente con quella di una regione ricca di potenzialità come il Lazio. Per conseguire questo risultato è necessario risanare il sistema sanitario, eliminandone gli innumerevoli sprechi. Un compito difficile, ma possibile, come si argomenta ampiamente nel capitolo 7, cui si rinvia.

	Lazio VA1(m)/VA			Campania VA3/A-			Piemonte VA4(m,r)/VA-			Loscana VA2(AA) (m)			Veneto VA2(m,r)/n.r.		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
Bilanciata competenza- Debito															
Tributi/Entrate Correnti	74.3%	81.6%	85.6%	57.8%	55.9%	60.1%	81.7%	82.3%	87.3%	89.4%	81.8%	89.4%	83.9%	88.7%	87.8%
Manovrabilità fiscale residua (% tributi)		12.4%			5.3%			7.8%			8.6%			11.8%	
Saldo Corrente/Entrate Correnti	5.3%	-4.0%	1.7%	7.0%	-7.3%	-3.1%	-1.9%	5.6%	1.3%	0.7%	10.8%	-7.8%	3.0%	2.2%	-0.7%
Saldo prima del ricorso al mkt/Entrate Correnti	0.0%	-4.6%	-3.2%	10.4%	-2.8%	-22.6%	-10.7%	-2.7%	-8.2%	3.2%	8.0%	-14.2%	-0.6%	-2.4%	-17.5%
Debito ⁽¹⁾ /Entrate Correnti	19.5%	36.8%	48.7%	24.0%	23.8%	32.3%	11.7%	14.3%	24.2%	14.6%	12.2%	12.4%	9.2%	10.3%	11.1%
Servizio del Debito ⁽¹⁾ /Tributi	2.0%	2.9%	5.3%	1.8%	2.2%	2.1%	2.6%	2.7%	2.6%	1.1%	1.2%	1.1%	1.3%	1.2%	1.3%
(debito+disavanzo finanziario) ⁽²⁾ /entrate correnti	30.6%	47.9%	61.0%	29.0%	34.1%	37.5%	12.8%	15.8%	26.2%	18.7%	18.0%	22.5%	22.0%	22.5%	18.3%
Summa															
deficitsanitari 2001-2004/entrate correnti 2004			8.6%			6.1%			2.2%			0.4%			0.5%
deficitsanitari 2001-2004/popolazione			643			378			162			26			38
Giorni medi di ritardo nei pagamenti (DSO)	625	653	513	360	416	485	250	205	213	187	210	248	210	220	224
Economia															
PIL 2004 (% Italia)			10.6			6.7			8.4			6.7			9.0
PIL procapite 2004 (Italia=100)			114.5			67.7			113.2			109.4			111.2
Tasso di disoccupazione 2004 (Italia = 8%)			7.9%			15.6%			5.3%			5.2%			4.2%
Popolazione (mgI)			5,270			5,789			4,330			3,598			4,330

4. La decisione di bilancio per il 2006

4.1 I contenuti

4.1.1 Un forte impulso agli investimenti

Con la legge finanziaria regionale sono stati approvati investimenti per circa 1 miliardo di euro nel periodo 2006 – 2009 (297 milioni nel 2006, 293 nel 2007, 263 nel 2008 e 132 nel 2009). La misura più significativa, anche per l'enfasi che il decisore di bilancio le ha voluto imprimere, facendone l'elemento caratterizzante dell'intera manovra, è quella contenuta nell'articolo 55 (Programma straordinario di investimenti per lo sviluppo socio – economico del territorio del Lazio). La norma individua (oltre ad interventi minori) un programma pluriennale (2006 – 2008) in quattro macro-settori strategici: viabilità, mobilità, opere pubbliche ed ambiente e lo collega alla concertazione ed alla partecipazione sviluppatasi intorno al precedente DPEFR. Il risultato del processo è riportato in una tabella allegata alla legge che, per ciascun macrosettore, riporta l'elenco degli interventi approvati, sintetizzato nella tabella 4.1.

	Macrosettore	2.006	2007	2008	2009	Totale
1	viabilità	12,4	66,4	63,5	17,4	159,7
2	mobilità	26,7	70	67,5	63,9	228,1
3	opere pubbliche	13,6	12,7	3,9	0,6	30,8
4	ambiente	7	6,1	4,9	0	18
	Totale	59,7	155,2	139,8	81,9	436,6

Un altro intervento significativo sotto il profilo finanziario è l'istituzione del fondo per lo sviluppo economico la ricerca e l'innovazione (art. 182), cui vengono destinati complessivamente 20 milioni per ciascun anno del triennio. La finalità del fondo è quella di procedere al riordino delle attività ed al potenziamento degli strumenti in materia di sviluppo economico, ricerca ed innovazione. Le modalità di gestione del fondo, che non può essere utilizzato per ricerche militari, sono demandate alla giunta regionale, che deve procedere entro la fine di giugno 2006.

Particolarmente innovativo risulta l'intervento che mira ad incrementare le produzioni cinematografiche e audiovisive nel territorio del Lazio, attraverso un pacchetto, di misure di tipo economico, finanziario e organizzativo promosso dall'assessorato alla cultura e coordinato tra più assessorati. Attorno a tali misure si sono già creati interesse da parte di investitori italiani e internazionali, in particolare in riferimento alla creazione del fondo destinato al rimborso anticipato dell'IVA per le produzioni straniere che producono nel Lazio i loro prodotti.

Rilevanti anche alcuni interventi in campo ambientale tra cui quello relativo alla costituzione del Consorzio "Agenzia regionale per le energie intelligenti" (art. 36), con stanziamenti di 20 milioni di euro per ciascun anno del triennio . Al consorzio partecipano, oltre alla regione, le

università che ne fanno richiesta ed enti pubblici e privati. Le finalità sono: la diffusione della cultura energetica; la predisposizione del piano regolatore strategico sulle energie intelligenti; il supporto alla creazione ed alla gestione di poli integrati di sviluppo sull'idrogeno e sull'energia solare; la creazione e la gestione di sportelli informativi per i cittadini e per gli enti pubblici e privati; il perseguimento di azioni volte a favorire attività sostenibili, anche nell'ambito della cooperazione tra i popoli.

Per riqualificare e potenziare l'offerta turistica regionale è stato istituito il fondo unico regionale per il turismo (art. 175), con una dotazione di 28 milioni nel triennio (12 nel 2006, 8 nel 2007 e 8 nel 2008).

Infine sono stati stanziati 29 milioni di euro per il trasporto nel 2006: 4 milioni al Cotral (art. 91) e 25 al trasporto pubblico nel comune di Roma (art. 92).

4.2.2 Il sostegno alla spesa sociale

Il secondo asse della decisione di bilancio per il 2006 è stato il sostegno alla spesa sociale, attivato per limitare i disagi creati dalle scelte penalizzanti del governo nazionale. Gli interventi più significativi sotto il profilo finanziario sono: la riorganizzazione del fondo per gli interventi socioassistenziali (art. 118) che, in vista dell'approvazione del nuovo piano socio-assistenziale rimodula risorse per 92 milioni di euro nel 2006.

Vanno segnalate inoltre le disposizioni finanziarie in materia di lotta alla droga (art.124), che stanziavano 6 milioni nel 2006 e 6 milioni nel 2007 e gli interventi in materia di sicurezza sul lavoro (art. 163), con cui vengono stanziati risorse per 14 milioni (4 nel 2006, 5 nel 2007 e 5 nel 2008).

4.2 Le regole

4.2.1 I tempi della decisione: il cronoprogramma

Della decisione di bilancio per il 2006, con cui la nuova amministrazione ha dato impulsi importanti alla società regionale e al suo tessuto produttivo, non ci soddisfano pienamente tre aspetti, che vogliamo migliorare a partire dal prossimo anno.

Il primo è quello dei tempi della decisione. Nonostante gli sforzi compiuti anche il 2006 è stato caratterizzato dall'esercizio provvisorio³⁰. Non siamo riusciti ad interrompere una prassi

³⁰ La legge di bilancio e la legge finanziaria per il 2006 (rispettivamente leggi regionali 5 e 4 del 2006) sono stati pubblicati entrambi il 28 aprile. Il Consiglio regionale ha approvato definitivamente i documenti finanziari l'11 marzo 2006. Al ritardo decisionale si è quindi aggiunto un ulteriore periodo, non breve, che ha prodotto ulteriore ritardo ed incertezza. E' necessario dunque ridurre drasticamente questi tempi.

negativa consolidata che da sempre caratterizza la regione Lazio. E' un impegno per il bilancio 2007, che vogliamo pubblicare prima della fine dell'anno.

Non siamo animati, nel perseguire con tenacia questo obiettivo, dalla acribia del ragioniere incallito. Il ritardo nell'approvazione dei documenti finanziari incide profondamente in senso negativo nel meccanismo decisionale e nel processo democratico: le decisioni allocative del *policy maker* hanno minore possibilità di trasformarsi in impegni effettivi di spesa; gli impulsi alla azione amministrativa (nella legge finanziaria sono previste decine di adempimenti) giungono in ritardo e si creano le premesse per il mancato rispetto dei tempi indicati; il processo di partecipazione, che ha bisogno di regole e tempi certi per essere organizzato, risulta completamente disarticolato, potenzialmente vanificato; la programmazione degli anni successivi è compromessa dai ritardi accumulati.

Il rimedio che abbiamo messo a punto per ovviare a questo inconveniente è un cronoprogramma, riprodotto nella tabella 4.2.1, in cui sono scandite tutte le fasi del processo decisionale di finanza pubblica. La scansione temporale delle fasi principali della decisione di bilancio è stata disciplinata con la legge finanziaria per il 2006 che, all'articolo 44, apporta significative modificazioni alla legge di contabilità regionale (legge 25 del 2001). Si tratta in particolare del nuovo articolo 17-bis che prevede l'invio, entro il mese di luglio di ciascun anno, di un documento, elaborato dal Presidente della regione di concerto con l'assessore al bilancio, in cui vengono indicati agli assessori "i criteri finanziari e contabili per la redazione del bilancio di previsione". Si avvia in tal modo una fase di consultazione-contattazione che si conclude il 15 settembre, nella quale si raccolgono le indicazioni per la formazione del progetto di bilancio, del disegno di legge finanziaria e dei provvedimenti collegati. Nei 15 giorni successivi, entro il 30 settembre, la giunta regionale approva i rispettivi disegni di legge, che vengono presentati al consiglio regionale. L'organo della rappresentanza esamina, sulla base del proprio regolamento³¹, i documenti, a partire dalla seconda metà del mese di novembre e provvede alla approvazione definitiva entro il 31 dicembre.

³¹ Il Regolamento del consiglio regionale prevede (art. 77, comma 1) che "entro il mese di novembre la Commissione bilancio, acquisiti i pareri di tutte le altre commissioni consiliari, presenta all'aula la relazione sul bilancio di previsione e sui documenti ad esso allegati" e che "l'Aula procede all'esame del bilancio con precedenza su ogni altro progetto di legge o regolamento". Sarebbe possibile razionalizzare ulteriormente il processo decisionale di finanza pubblica nell'ambito del consiglio regionale inserendo nel regolamento alcuni importanti principi assunti ormai da molti anni dai regolamenti parlamentari delle due camere (ad esempio: la possibilità di stralcio e dichiarazione di inammissibilità da parte del presidente del consiglio regionale delle norme della legge finanziaria incompatibili con il contenuto della legge di contabilità; una disciplina più articolata dei tempi e dei poteri delle commissioni permanenti; una disciplina più articolata dell'esame degli emendamenti; la predeterminazione dei tempi della discussione, per giungere alla approvazione finale senza ritardi, e così via).

Tabella 4.2.1 - CRONOPROGRAMMA 2006		
Rapporto economia del Lazio	01/03/06 - 30/04/06	Elaborazione rapporto sull'economia del Lazio 2006
	30/04/2006	Presentazione rapporto sull'economia del Lazio 2006
DPEFR 2007-2009 - fase governativa	15/03/2006	Lettera assessore bilancio agli altri assessorati sulle linee guida del DPEFR 2007 - 2009 - politiche settoriali (prospetti)
	15/03/06 - 30/03/06	Elaborazione da parte degli assessorati delle proposte di settore (compilazione dei prospetti)
	1/04/06 - 15/04/06	Confronto con l'assessorato al bilancio per l'inserimento nel DPEFR 2007- 2009 (calendario di incontri)
	15/03/06 - 24/04/06	Stesura della bozza del DPEFR
	24/04/06 - 29/04/06	Fase preliminare di concertazione (riunione osservatorio e tavolo concertazione) e partecipazione (assemblea preliminare)
	30/04/06	Approvazione del DPEFR 2007- 2009 da parte della Giunta regionale (il 30 è domenica, si potrebbe pensare ad una giunta straordinaria il 30 aprile) - (art. 9, legge 25/01)
Assestamento 2006	01/06/06	Lettera assessore bilancio agli altri assessorati sul progetto di assestamento 2006 (prospetti per raccogliere le proposte di variazione); per il 2006 dovranno essere minime poiché il bilancio annuale è stato approvato con forte ritardo)
	1/06/06 - 9/06/06	Compilazione dei prospetti da parte degli assessorati
	12/06/06 -17/06/06	Confronto con l'assessorato al bilancio (calendario di incontri)
	21/06/06	Approvazione del disegno di legge di assestamento 2006 da parte della Giunta regionale
	22/06/06 - 30/06/06	Discussione del disegno di legge di assestamento 2006 da parte del Consiglio regionale
Rendiconto 2005	30/06/06	Approvazione della legge di assestamento 2006 da parte del Consiglio regionale (art.27 legge 25/01)
	01/06/06 - 30/06/06	Predisposizione del rendiconto 2005 da parte dell'assessorato al bilancio
DPEFR 2007 - 2009 - Partecipazione	30/06/06	Approvazione del disegno di legge sul rendiconto 2005 da parte della Giunta regionale (Art. 49, legge 25/01)
	1/05/06 - 30/06/06	PARTECIPAZIONE (e concertazione) SUL DPEFR 2007 - 2009 (calendario di assemblee nei comuni e nelle 5 province), manifesto, sito internet, raccolta proposte, ecc.
DPERF 2007-2009 - fase consiliare	1/07/06 - 15/07/06	Discussione del DPEFR 2007 in Consiglio Regionale
	15/07/2006	Approvazione del DPEFR 2007 - 2009 da parte del consiglio regionale
Bilancio 2007 - fase governativa	30/07/2006	Circolare dell'assessore al bilancio agli assessorati sulla impostazione del bilancio e della legge finanziaria per il 2007 (prospetti) (art.17-bis legge 25/01)
	1/08/06 - 15/09/06	Redazione da parte degli assessorati delle note preliminari e compilazione dei prospetti; indicazione delle norme da inserire nella legge finanziaria regionale ed eventuale proposta di provvedimenti collegati (definizione del progetto preliminare) (art. 1)
	15/09/06 - 30/09/06	Confronto con l'assessorato al bilancio (calendario di incontri)
	15/09/06 - 25/09/06	Fase preliminare di concertazione (riunione osservatorio e tavolo concertazione) e partecipazione (assemblea preliminare)
	30/09/2006	Approvazione del disegno di legge finanziaria e di bilancio da parte della Giunta regionale
Bilancio 2007 - Partecipazione	01/10/06 - 15/11/06	PARTECIPAZIONE (e concertazione) SUL PROGETTO DI BILANCIO 2007 E SUL DISEGNO DI LEGGE FINANZIARIA (calendario di incontri nei comuni e nelle province)
Rendiconto 2005	15/12/2006	Approvazione del rendiconto 2005 da parte del Consiglio regionale
Bilancio 2007 - fase consiliare	15/11/06 - 30/11/06	Esame dei documenti di bilancio da parte delle commissioni del Consiglio regionale
	1/12/06 - 31/12/06	Esame dei documenti di bilancio da parte dell'Assemblea del Consiglio regionale
	31/12/2006	Approvazione del bilancio da parte del Consiglio regionale

Il ritardo nell'approvazione dei documenti contabili per il 2006 si sta riflettendo negativamente sulla tabella di marcia indicata. Siamo impegnati in una azione di recupero, considerando che i due elementi fondamentali, sulla base dei quali valutare il successo dell'azione, sono l'approvazione da parte del consiglio regionale, del bilancio di previsione e della legge finanziaria prima della fine dell'anno.

4.2.2 Il contenuto tipico della legge finanziaria

Il secondo limite della decisione di bilancio per il 2006 sta nell'eccessivo contenuto normativo della legge finanziaria (che rappresenta anche una delle cause del ritardo con cui il consiglio regionale è giunto alla approvazione finale).

Nel DPEFR 2006 – 2008 avevamo segnalato questa esigenza ricordando che la "legge finanziaria deve esprimere la manovra di correzione dei conti regionali per approssimare gli obiettivi stabiliti. È quindi una legge diversa dalle normali leggi di spesa approvate nel corso dell'anno, e deve essere delimitata nel suo contenuto (aggiornamento quantitativo della legislazione in essere, accantonamenti per provvedimenti da perfezionare nel corso dell'anno, interventi strutturali di correzione degli andamenti tendenziali generali e di settore). In altre parole bisogna organizzare la decisione di bilancio in modo tale che in consiglio regionale la discussione ed il confronto sia focalizzato sulle politiche e non su aspetti microsettoriali di scarsa rilevanza".

Ciò è avvenuto solo in parte perché oltre ad interventi rilevanti, descritti nel paragrafo 4.1, sono state inserite nella legge finanziaria molte disposizioni di carattere ordinamentale che avrebbero potuto trovare migliore sede in specifici provvedimenti collegati. Ha pesato probabilmente l'avvio della nuova amministrazione che, in forte discontinuità con quella precedente, ha iniziato, con la legge di assestamento per il 2005 e poi con il bilancio di previsione e la legge finanziaria per il 2006, ad impostare la propria azione programmatica.

Con il citato articolo 44 della legge finanziaria regionale si pongono le basi normative per una più coerente delimitazione del contenuto della legge finanziaria. Si prevede infatti che i disegni di legge collegati i quali, in base all'articolo 12 della legge di contabilità recano, "in coerenza con gli indirizzi del DPEFR, norme a carattere ordinamentale ovvero organizzatorio ed altre norme non inseribili nella legge finanziaria, aventi riflessi sul bilancio", siano presentati entro il 15 novembre, "al fine di tener conto degli eventuali effetti finanziari nella manovra di bilancio" ed "esaminat[i] dopo l'approvazione della legge di bilancio e della finanziaria".

Una ulteriore disposizione tendente a favorire l'attuazione di questo metodo, a partire dalla sessione di bilancio per il 2007, è quella che prevede, in fase di predisposizione del progetto di bilancio, "la raccolta analitica" delle proposte di disposizioni normative da inserire nelle leggi regionali collegate. In questo modo i singoli assessorati, in fase di predisposizione del bilancio, potranno proporre provvedimenti di natura settoriale, di cui sarà scontato l'impatto finanziario nella sessione di bilancio (ad esempio attraverso l'accantonamento di risorse nell'elenco 4), mentre l'esame di merito sarà effettuato successivamente, valorizzando il ruolo delle commissioni consiliari.

4.2.3 Giunta e Consiglio nella decisione di bilancio

Un terzo limite nella decisione di bilancio per il 2006 può essere individuato nella ancora scarsa azione propositiva preliminare della giunta regionale in merito ai documenti finanziari. Mentre il progetto di bilancio, per la prima volta, non è stato un mero documento tecnico-contabile prodotto dagli uffici, ma il risultato di un processo di consultazione-contrattazione tra assessorato al bilancio ed assessorati di spesa, che si è sviluppato in una serie di incontri prima dell'approvazione del documento da parte della giunta regionale³², nulla di simile si è verificato per il disegno di legge finanziaria che, in pratica, è stata interamente costruita nel corso dell'iter legislativo del consiglio regionale, senza partire da un progetto preliminarmente definito e costruito nell'ambito dell'organo di governo³³. Una simile prassi può produrre effetti negativi: allungamento dei tempi, frammentazione delle decisioni, accentuazione delle scelte microsettoriali. E in parte così è stato. Ma soprattutto rischia di offuscare il confronto tra governo, maggioranza ed opposizione: i primi due soggetti devono dispiegare fino in fondo la propria capacità propositiva, in modo nitido e trasparente, traducendo in norme la componente finanziaria del programma che ha ricevuto il consenso dei cittadini, e il terzo deve opporre un disegno alternativo, misurandosi sui contenuti. Non a caso l'articolo 81 della Costituzione riserva al governo l'iniziativa sui documenti di bilancio. Il Parlamento (e nel nostro caso il consiglio regionale) può ovviamente modificarli, anche radicalmente, ma partendo da una proposta ben definita.

Per fare in modo che, a partire dalla sessione di bilancio per il 2007, si delinei una proposta articolata del disegno di legge finanziaria, è stato disposto, con il nuovo articolo 17-bis della legge di contabilità, che nella fase di impostazione dei documenti finanziari vengano raccolte dai diversi assessorati, anche le proposte in merito alle "disposizioni normative da inserire nella legge finanziaria regionale".

4.2.4 La riorganizzazione del bilancio per assessorati

Con la legge finanziaria per il 2006 abbiamo compiuto un importante passo verso la riorganizzazione del bilancio. Anche in questo caso non siamo stati spinti da furori giuscontabili, ma da un preciso disegno democratico: la trasparenza dei conti è la base per una loro piena conoscibilità e prevedibilità. Il fenomeno interessa non solo gli operatori diretti, come i decisori politici (che senza informazioni precise rischiano di approntare linee di risposta inefficaci o controproducenti), o gli apparati amministrativi (che possono attuare le politiche in modo inefficiente o inefficace), ma in primo luogo i cittadini, cui vogliamo non solo far controllare ciò che facciamo, ma anche coinvolgere nella formazione delle decisioni. E' nostra ferma intenzione

³² La giunta regionale ha approvato il progetto di bilancio il 15 dicembre 2005.

³³ La proposta della giunta regionale del disegno di legge finanziaria, pubblicata sul supplemento ord. n. 4 al Bollettino Ufficiale n. 36 del 30/12/05 conteneva solo 7 articoli, rispetto ai 192 del testo definitivamente approvato.

mettere in gioco una quota del potere che, attraverso la rappresentanza, ci è stato affidato, e distribuirlo in un circuito di partecipazione, come si argomenta, con maggiore dettaglio, nel paragrafo 4.3. Il prerequisito per attuare ciò è la chiarezza del bilancio, che dovrà diventare, con le varie articolazioni che prevediamo di introdurre, una potente chiave di lettura della realtà regionale.

L'introduzione, con la legge finanziaria, del comma 9-ter nell'articolo 17 della legge di contabilità si muove in questa direzione. Con questa norma in sostanza si riorganizza il bilancio regionale per assessorati, rispetto agli attuali ambiti che vorremmo, a partire dal bilancio 2007, superare³⁴. La rappresentazione per assessorati consente di enfatizzare la articolazione politico-amministrativa della regione e individuare in tal modo la connessione tra i soggetti preposti all'attuazione del programma (indirizzo politico e gestione amministrativa) e le risorse finanziarie destinate.

Al momento dell'impostazione del bilancio per l'anno successivo (tra la fine di luglio e la metà di settembre dell'anno precedente) sarà possibile disporre, per ciascun capitolo e unità previsionale di ogni assessorato dello stanziamento dell'anno precedente e delle variazioni che si pensa di introdurre, integrate da una nota preliminare che indica i criteri utilizzati per formulare le previsioni. Nelle note sono anche indicati gli obiettivi che gli assessorati intendono conseguire in termini di livello di servizi ed interventi, "con l'indicazione delle eventuali assunzioni di personale programmate nel corso dell'esercizio e degli indicatori di efficacia e di efficienza che si intendono utilizzare per valutare i risultati". Nella nota sono anche indicati i tempi di esecuzione dei programmi e dei progetti finanziati.

Tradurre in prassi queste disposizioni richiede uno sforzo organizzativo notevole che abbiamo avviato a partire dalla costruzione di questo DPEFR³⁵ e che potrà essere messo a punto in occasione della predisposizione del bilancio 2007.

4.3 La partecipazione

Nel DPEFR 2006 – 2008 la partecipazione era un'idea forza che introduceva nel documento programmatico un elemento di discontinuità e di innovazione. Oggi si presenta come una realtà, da sviluppare e consolidare nei prossimi anni, ma difficilmente cancellabile.

³⁴ Gli ambiti rappresentano una griglia di classificazione ibrida, a metà strada tra il criterio funzionale e amministrativo., sulle quali sono state calate dal 2002 le unità previsionali di base, mutate dal bilancio nazionale, dove erano state introdotte qualche anno prima per fare emergere il programma di spesa apprezzabile dal decisore di bilancio (ma anche a livello nazionale appare utile un ripensamento metodologico). Per la classificazione economica e funzionale vengono utilizzati nei prospetti riepilogativi ancora i vecchi codici S.I.R., obsoleti ed approssimativi. E' urgente riclassificare il bilancio regionale secondo i criteri europei (SEC 95). Ciò migliorerà la confrontabilità con i dati nazionali e con gli altri enti della PA.

³⁵ L'assessore al Bilancio ha inviato il 15 marzo 2006, in attuazione del cronoprogramma riportato nella tabella 4.2.1, una lettera a tutti gli assessori sulla preparazione del DPEFR 2007 – 2009, cui è stato allegato un prospetto per la costruzione del capitolo relativo agli interventi settoriali.

La prima sperimentazione ha portato all'inserimento del processo nell'ambito della legge contabilità, con l'articolo 3-bis (introdotto dalla legge finanziaria), che individua la regione come soggetto promotore della partecipazione, che va attivata "con caratteri di diffusione, continuità e strutturazione", per "assicurare un elevato coinvolgimento" dei cittadini (e dei corpi intermedi) nella formazione delle decisioni di bilancio.

Le nuove disposizioni definiscono i soggetti ammessi al processo di partecipazione (singoli o associati purché operanti, per motivi di lavoro o di studio, nel territorio regionale) e gli oggetti (il DPEFR e il bilancio) e demandano ad un regolamento criteri per la individuazione dei soggetti e modalità di svolgimento del processo partecipativo (fase di informazione e comunicazione, fase di consultazione e raccolta delle istanze in un apposito documento della partecipazione, fase di monitoraggio e verifica). Al regolamento è anche demandata la individuazione della struttura amministrativa preposta a gestire il processo partecipativo³⁶. In particolare si stabilisce che "nella proposta di bilancio annuale di previsione della Regione può essere indicata una somma vincolata finalizzata all'incremento dello stanziamento di capitoli relativi ad ambiti strategici individuati in coerenza alle indicazioni del DPEFR. La Giunta regionale, con apposita deliberazione sottoposta a specifica attività di partecipazione, provvede in merito ai capitoli cui destinare l'incremento previsto".

Il consolidamento normativo del processo di partecipazione è molto importante. Solo con una solida intelaiatura di regole un processo che ha l'ambizione di coinvolgere direttamente una quota consistente dei cittadini, può avere speranze di successo. Le regole devono scandire forme e tempi della partecipazione (per questo è importante il rispetto delle scadenze previste per l'approvazione dei documenti finanziari) e la circolarità del processo (che ogni anno si ripete) deve essere utilizzata per affinare le metodologie ed ampliare quantità e qualità del coinvolgimento.

Elemento essenziale è ovviamente anche quello dei contenuti riservati alla decisione partecipata. Nella prima esperienza la sperimentazione si è concentrata sul DPEFR che, per la sua natura di documento programmatico, di natura prevalentemente qualitativa, si è prestato ad una serie di integrazioni relativamente, soprattutto alla parte relativa alle politiche settoriali³⁷. E' ancora allo studio il modo in cui sottoporre alla decisione partecipata una quota del bilancio regionale, le

³⁶ Il regolamento "disciplina il processo di partecipazione alla formazione delle decisioni in materia di programmazione economico-finanziaria e di bilancio della Regione quale strumento idoneo a garantire il miglioramento della qualità delle decisioni stesse nonché il più elevato grado di coinvolgimento degli enti, delle organizzazioni economico sociali e dei cittadini, con caratteri di diffusione, continuità e strutturazione". Prevede l'istituzione del "Tavolo interistituzionale per la partecipazione in materia di programmazione economico-finanziaria e di bilancio", con il compito di indirizzare, armonizzare e coordinare le pratiche di partecipazione sul territorio regionale. Disciplina le forme di comunicazione, le modalità di formazione del "documento della partecipazione".

³⁷ Nel sito Internet del bilancio partecipato (www.regione.lazio.it/web/bilancio/economia/home.php) è possibile consultare una versione del DPEFR dove sono evidenziate (in blu) le frasi inserite nel corso del processo partecipativo ed approvate dal consiglio.

forme più adeguate per fare esprimere sul punto i partecipanti (votazioni su progetti alternativi, votazioni pesate) e i contenuti sui quali organizzare il confronto (opere da realizzare, programmi di sostegno al welfare). L'esperienza internazionale offre una casistica ricca e variegata. Ancora per il 2006 sarà effettuata una sperimentazione, che vorremmo più ramificata di quella dello scorso anno³⁸.

Una questione rilevante, che potrebbe produrre tensioni in caso di sviluppo importante dell'iniziativa, è data dal rapporto tra processo di partecipazione, corpi intermedi ed assemblee elettive. E' evidente che la volontà dell'assemblea rappresentativa non può non avere l'ultima parola, in quanto eletta da tutti i cittadini (anche da coloro che non sono interessati dal processo) e che gli interessi organizzati hanno sedi consolidate di espressione della loro influenza, che non debbono essere depotenziate. E' altresì vero però che con il processo di partecipazione si rimette in gioco una frazione di potere (la cui ampiezza non può essere predeterminata una volta per tutte) per chiamare chi ha già scelto i propri rappresentanti a decidere direttamente su questioni rilevanti per la collettività. Si mette in gioco in altre parole lo spazio tra governanti e governati, con l'intento di ridurre quel distacco che nelle società contemporanee tende ad estendersi talvolta in modo preoccupante.

³⁸ Nel 2005 si sono svolti sul DPEFR 10 incontri con 1.100 presenze complessive, oltre 100 contributi diretti, altrettante richieste di informazione giunte via mail o al numero verde, mentre le pagine relative all'economia partecipata sono state visitate in questo arco temporale 23.873 volte al giorno e un totale di 1693 documenti scaricati.

5. Il quadro tendenziale e programmatico: i confini della manovra di finanza pubblica

La funzione principale del DPEFR, potremmo dire la sua essenza, consiste nella stima per il triennio 2007 – 2009, dell'andamento spontaneo delle principali componenti della entrata e della spesa e nel loro raffronto con la previsione, relativa allo stesso periodo, del profilo programmatico, del livello cioè che le stesse componenti dovrebbero assumere in conseguenza di vincoli esterni o di obiettivi prefissati dal decisore regionale.

Il processo è analogo a quello nazionale e, nel Lazio, è stato attuato per la prima volta nel DPEFR del 2006 - 2008. La differenza tra il livello nazionale e quello regionale sta nel minore margine di manovra della Regione che, pur aumentato rispetto al passato, è ancora largamente al disotto di quello auspicabile.

5.1 La costruzione del preconsuntivo del 2006

Quando si definisce il quadro tendenziale e programmatico è necessario costruire anche i dati dell'anno in corso, il 2006, a metà strada tra stima e preconsuntivo. Per semplicità, tendenziale e programmatico relativi al 2006 vengono considerati identici.

Nel DPEFR relativo al periodo 2006 - 2008 era stata effettuata la stima del 2005, che ora può essere posta a confronto con i risultati relativi ad accertamenti ed impegni.

		preconsuntivo	risultati	differenza
1	Saldo corrente	-868	-756	-112
2	Saldo capitale	-1.796	-2.275	479
3	Saldo netto da finanziare	-2.664	-3.031	368

La tabella 8 mostra un saldo corrente migliore, per 112 milioni, e un saldo in conto capitale peggiore, per 479 milioni, che si riflette negativamente sul saldo netto da finanziare per 368 milioni. Il migliore saldo corrente deriva da un minore livello degli impegni di spesa registrato a fine anno, che è superiore rispetto al minore accertamento di entrate.

Per quanto concerne il 2006 il preconsuntivo è stato costruito considerando la necessità di rispettare gli obblighi del patto di stabilità interno, che fissava per il 2006 vincoli stringenti agli

impegni di spesa dell'anno in corso, calcolati sulla base dei risultati conseguiti nel 2004³⁹. Sul 2006 ha influito anche la legge finanziaria regionale che ha disposto nuovi stanziamenti per 134 milioni di spese correnti e 297 milioni di spese in conto capitale⁴⁰. Nella stima del dato relativo alla spesa sanitaria non è stata considerata la riduzione indotta dal citato articolo 129 che, per il 2006, dispone una riduzione del 3 per cento “di quanto contabilizzato nell’esercizio 2004”, pari a 195 milioni⁴¹. Tale risparmio non coinvolge direttamente le poste del bilancio regionale e viene utilizzato per la riduzione del disavanzo sanitario, come si argomenta ampiamente nel capitolo 7 cui si rinvia.

L'applicazione di questi criteri ha consentito di costruire il preconsuntivo riportato nelle tabelle 11 e 13 (non sono state calcolate differenze, come si è detto, tra profilo tendenziale e programmatico)⁴².

Il grado di conseguibilità dell’obiettivo fissato dal patto interno per il 2006, si può desumere anche dall’andamento degli impegni di spesa effettuati nella prima parte dell’anno. La tabella 9 mostra gli impegni assunti dal 1 gennaio al 17 maggio, nel 2005 e nel 2006.

Tabella 9 - Quadro finanziario regionale - Spese - Impegni al 17 maggio (milioni di euro)				
	2005 (17/05)	2005 (tot)	2006 (17/05)	2006 (tot)
1 Spese correnti	8.477	10.745	4.562	10.734
2 <i>di cui personale</i>	88	212	82	191
3 <i>di cui beni e servizi</i>	130	314	117	273
4 <i>di cui trasferimenti correnti</i>	8.092	10.051	4.334	10.088
5 <i>di cui interessi (compresi oneri stato)</i>	90	133	19	134
6 <i>di cui altre spese</i>	76	35	10	49
7 <i>Cancellazioni ex-art. 70</i>	0	0		
8 Spese in conto capitale	1.444	2.952	830	2.966
9 <i>di cui beni ed opere immobiliari</i>	97	232	52	140
10 <i>di cui trasferimenti</i>	1.329	2.813	757	2.624
11 <i>di cui altre spese in conto capitale</i>	218	437	21	202
12 <i>Cancellazioni ex-art. 70</i>	-200	-529		
13 SPESE FINALI	9.921	13.697	5.392	13.700

³⁹ Si ricorda che il patto di stabilità interno prevede che, per la parte corrente, gli impegni di spesa delle regioni del 2006 siano inferiori del 3,8 per cento rispetto ai risultati del 2004, con l’eccezione delle spese per il personale (per le quali la riduzione è dell’1 per cento), della sanità (sottoposta a regole particolari, descritte nel DPEFR 2006 – 2008 pag. 98 - 101) e dei trasferimenti correnti ad altre amministrazioni pubbliche. Le spese in conto capitale, al netto dei trasferimenti in conto capitale ad altre amministrazioni pubbliche e la acquisizione di partecipazioni azionarie, altre attività finanziarie, conferimenti di capitale e concessione di crediti, devono registrare, nel 2006, impegni pari a quelli del 2004, incrementati del 6,9 per cento.

⁴⁰ Per calcolare l’impatto dei nuovi stanziamenti sugli impegni del 2006 è stato considerato un tasso di realizzazione dell’80 per cento per le spese correnti e del 50 per cento per le spese in conto capitale. Il risultato, pari a 107 milioni per la parte corrente e 149 milioni per la parte capitale è stato ripartito proporzionalmente tra le varie categorie di spesa considerate, per verificarne la congruenza con la percentuale di variazione considerata nella stima.

⁴¹ Il risparmio relativo al 2006 è stato calcolato sui costi di produzione del 2004 (tabella 7.1.1, riga 2), pari a 8.870 milioni, depurati del costo del personale (tabella 7.7.1, riga 6), pari a 2.350 milioni. Sul risultato è stato calcolato il 3 per cento, pari a 195 milioni (per il 2007 ed il 2008 la riduzione dei costi di produzione, del 4,5 per cento, è di 293 milioni annui).

⁴² Il preconsuntivo del 2006 è stato costruito applicando agli impegni del 2004 le regole del patto per le componenti della spesa da questo regolate. Per le componenti non sottoposte a vincolo (interessi, sanità e servizi sociali) è stato applicato il tasso medio di crescita del triennio 2003 – 2005.

Nel 2006 sono stati assunti (fino al 17 maggio) 5,3 miliardi di impegni pari in media a 39 milioni euro il giorno. Se si considera il preconsuntivo, calcolato secondo la metodologia descritta, rispettosa del patto, la quota che si potrebbe impegnare nella parte restante dell'anno risulta essere superiore, pari a 60 milioni di euro.

5.2 Il profilo tendenziale

Il tendenziale è stato costruito applicando ai dati del 2006 (entrata e spesa) alcuni deflatori (per tenere conto della crescita spontanea), nonché, per le componenti della spesa più dinamiche, del tasso medio annuo di crescita del triennio 2003 – 2005. Per le entrate il profilo tendenziale è riportato nella tabella 10⁴³.

tabella 10 - Profilo tendenziale delle entrate regionali regionali (milioni di euro)						
		2005	2006	2007	2008	2009
1	Entrate correnti	10.359	10.721	11.064	11.441	11.795
2	Entrate tributarie (Titolo I)	8.813	9.121	9.413	9.733	10.035
3	<i>di cui IRAP</i>	4.068	4.210	4.345	4.493	4.632
4	<i>di cui compartecipazione IVA</i>	3.332	3.448	3.559	3.680	3.794
5	<i>di cui addizionale IRPEF</i>	570	590	608	629	649
6	<i>di cui tassa automobilistica</i>	482	499	515	532	549
7	<i>di cui accisa benzina</i>	263	272	281	290	299
8	<i>di cui addizionale imposta gas metano</i>	61	63	65	67	69
9	<i>di cui deposito rifiuti solidi</i>	36	37	38	39	41
10	<i>di cui concessioni regionali</i>	3	3	3	3	3
12	Trasferimenti correnti stato/UE (Titolo II)	1.066	1.103	1.139	1.177	1.214
11	Entrate extratributarie (Titolo III)	480	497	513	530	547
13	<i>Entrate derivanti da mutui, prestiti ed altre operazioni creditizie (Titolo V) - parte corrente</i>	0	-	-	-	-
14	Entrate in conto capitale (Titolo IV)	677	701	723	748	771
15	<i>Entrate derivanti da mutui, prestiti ed altre operazioni creditizie (Titolo V) - parte capitale</i>	100	104	107	110	114
16	ENTRATE FINALI (1+14)	11.136	11.526	11.894	12.299	12.680

Il profilo spontaneo della spesa deve tenere conto dell'andamento che le varie componenti hanno registrato negli ultimi anni, in particolare per la spesa corrente, che è molto difficile ridurre senza vincoli molto stringenti.

Per le spese il profilo tendenziale è riportato nella tabella 11⁴⁴.

⁴³ Nella colonna relativa al 2005 sono riportati gli accertamenti del rendiconto, corretti per le entrate di 370 milioni di minori accertamenti IRAP e IVA; le colonne relative al 2006 e al triennio della previsione 2007 - 2009 sono state costruite applicando al 2005 il tasso di crescita nominale del PIL (3,5; 3,2; 3,4; 3,1), indicato nel DPEF nazionale 2007-2009 (pag. 29).

⁴⁴ Il profilo tendenziale 2007 – 2009 è stato costruito, per la spesa corrente, applicando al preconsuntivo 2006 il tasso medio di crescita del triennio 2003 – 2005. Per la spesa in conto capitale applicando, sempre al preconsuntivo 2006 il tasso di crescita nominale del PIL (previsioni DPEF).

tabella 11 - Profilo tendenziale della spesa regionale (milioni di euro)		2005	2006	2007	2008	2009
1	Spese correnti	10.238	10.709	11.082	11.468	11.869
2	Spese di personale	212	191	193	195	198
3	Spese per beni e servizi	310	273	277	281	286
4	Trasferimenti correnti	9.548	10.062	10.427	10.805	11.196
5	di cui sanità	8.380	8.673	8.977	9.291	9.616
6	di cui servizi sociali	239	246	257	268	280
7	di cui trasporti	595	805	840	877	915
8	di cui economia (imprese)	147	169	176	184	192
9	di cui istruzione e cultura	136	120	125	130	136
10	di cui altri	51	49	51	54	56
11	Interessi (compresi oneri stato)	133	134	134	135	135
12	Altre spese correnti	35	49	51	52	54
14	Spese in conto capitale	1.730	1.738	1.793	1.854	1.912
15	Beni ed opere immobiliari	141	136	140	145	150
16	Trasferimenti (enti pubblici)	1.276	1.403	1.448	1.498	1.544
17	Altre spese in conto capitale	313	198	205	212	218
19	SPESE FINALI	11.968	12.447	12.875	13.322	13.780

Dal confronto tra l'andamento spontaneo delle entrate e delle spese emerge il saldo tendenziale che, come mostra la tabella 12, presenta un andamento divergente: il saldo complessivo (riga 3) presenta un andamento progressivamente negativo fino agli 1,1 miliardi del 2009. Il saldo corrente (riga 6) mostra il passaggio da un avanzo di a 120 milioni nel 2005 ad un disavanzo di circa 73 milioni nel 2009.

Tabella 12 - Saldi tendenziali (milioni di euro)		2005	2006	2007	2008	2009
1	Entrate finali	11.136	11.526	11.894	12.299	12.680
	Spese finali	11.968	12.447	12.875	13.322	13.780
3	Saldo complessivo	-833	-921	-981	-1.024	-1.100
4	Entrate correnti	10.359	10.721	11.064	11.441	11.795
5	Spese correnti	10.238	10.709	11.082	11.468	11.869
6	Saldo corrente	120	12	-17	-28	-73

5.3 Il profilo programmatico

Il profilo programmatico è stato costruito applicando ai dati del bilancio regionale, riportati nei paragrafi precedenti, i vincoli esterni sulle diverse tipologie della spesa e le decisioni assunte con la legge finanziaria regionale per il 2006⁴⁵.

⁴⁵ L'incremento della spesa in conto capitale, ripartita proporzionalmente tra le varie voci considerate, è, considerando un coefficiente di realizzazione del 50 per cento, di 147 milioni nel 2007, 132 milioni nel 2008 e 66 milioni nel 2009. E' stata inoltre considerata la riduzione della spesa corrente per 80 milioni annui nel triennio 2007 - 2009, indicata nella circolare di predisposizione del bilancio regionale del 9 agosto 2006.

tabella 13 - Profilo programmatico della spesa regionale (milioni di euro)					
	2005	2006	2007	2008	2009
1 <i>Spese correnti</i>	10.238	10.709	10.972	11.265	11.534
2 <i>Spese di personale</i>	212	191	197	204	210
3 <i>Spese per beni e servizi</i>	310	273	262	251	239
4 <i>Trasferimenti correnti</i>	9.548	10.062	10.324	10.615	10.884
5 <i>di cui sanità</i>	8.380	8.673	8.951	9.255	9.542
6 <i>di cui servizi sociali</i>	239	246	254	263	271
7 <i>di cui trasporti</i>	595	805	830	859	885
8 <i>di cui economia (imprese)</i>	147	169	149	129	108
9 <i>di cui istruzione e cultura</i>	136	120	88	56	23
10 <i>di cui altri</i>	51	49	51	53	54
11 <i>Interessi (compresi oneri stato)</i>	133	134	138	142	147
12 <i>Altre spese correnti</i>	35	49	51	53	54
13 <i>Spese in conto capitale</i>	1.730	1.738	1.940	2.138	2.270
14 <i>Beni ed opere immobiliari</i>	141	136	150	164	173
15 <i>Trasferimenti (enti pubblici)</i>	1.276	1.403	1.568	1.728	1.835
16 <i>Altre spese in conto capitale</i>	313	198	223	246	262
17 SPESE FINALI	11.968	12.447	12.911	13.402	13.804

La previsione riportata nella tabella 13 per il triennio 2007 - 2009 è stata calcolata applicando al preconsuntivo 2006 il tasso di crescita previsto nel DPEF nazionale per ciascun anno del triennio e correggendo il profilo risultante con la riduzione della spesa corrente per consumi intermedi e trasferimenti correnti e l'incremento della spesa in conto capitale disposte dalla legge finanziaria regionale.

Con riferimento alle entrate, in base alla legislazione vigente, i margini potenziali di azione della regione sono ampi e si concentrano principalmente su due tributi: l'Irpef e l'Irap, oltre all'addizionale sul bollo auto, costruita, come tassa di scopo, in modo tale da favorire il trasporto pubblico e il rispetto dell'ambiente. Il margine è dato, nel primo caso, dalla possibilità di introdurre una addizionale (fino allo 0,50 per cento) che si aggiungerebbe allo 0,90 dell'addizionale regionale già esistente; nel secondo dalla possibilità di eliminare, in tutto o in parte, le riduzioni dell'aliquota attualmente vigenti in alcuni settori e di uniformare l'aliquota IRAP al 5,25 per cento.

Per il 2006 l'impossibilità di reperire una adeguata copertura all'enorme disavanzo sanitario del 2005, ereditato dalla precedente amministrazione, ha determinato la applicazione automatica delle aliquote, il cui gettito è stimato in 680 milioni (in base al nuovo patto sulla sanità la somma deve essere destinata a parziale riduzione dello stock accumulato). E' in fase di definizione, insieme al governo nazionale, il piano di riorganizzazione del sistema sanitario finalizzato all'assorbimento, entro il 2009, del disavanzo. La destinazione di queste risorse aggiuntive potrà essere destinata alla parziale copertura del disavanzo accumulato, che ammonta a 4 miliardi. Tale ammontare potrà essere smaltito, in base al "nuovo patto sulla sanità", "con misure a carattere pluriennale derivanti da specifiche entrate certe e vincolate", a carico del bilancio regionale.

Il nuovo patto sulla sanità prevede che per accedere al fondo transitorio di accompagnamento statale, previsto per il triennio 2007 - 2009, debba essere mantenuta la

maggiorazione delle addizionali IRPEF e IRAP al massimo livello. Il patto prevede anche che, in caso di parziale conseguimento del piano, la maggiorazione delle aliquote sarà portata oltre il limite massimo per riequilibrare il sistema (simmetricamente prevede una riduzione in caso di conseguimento di obiettivi migliori).

Successivamente le aliquote potranno essere rimodulate ispirandosi a criteri di progressività: esentando cioè completamente i redditi più bassi (ad esempio fino a 32.000 euro) e salvaguardando le imprese che svolgono attività sociali. Il gettito aggiuntivo che si potrebbe conseguire con una azione di questa natura è dell'ordine dei 370 milioni di euro annui. Su questa base è stato costruito il profilo programmatico delle entrate. Dal 2010, conseguito il risanamento del sistema sanitario regionale, si potrà procedere alla riduzione delle imposte.

Nel profilo programmatico è stata inserita anche una tassa di scopo, l'addizionale sulla tassa di circolazione, finalizzata al miglioramento del trasporto pubblico e della qualità dell'ambiente.

Sulla base di queste ipotesi è stato costruito il profilo programmatico delle entrate, riportato nella tabella 14.

tabella 14 - Profilo programmatico delle entrate regionali regionali (milioni di euro)					
	2005	2006	2007	2008	2009
1 Entrate correnti	10.359	10.721	11.650	12.032	12.410
2 Entrate tributarie (Titolo I)	8.813	9.121	9.998	10.325	10.650
3 di cui IRAP	4.068	4.210	4.610	4.758	4.910
4 di cui compartecipazione IVA (dal 2001)	3.332	3.448	3.559	3.680	3.794
5 di cui addizionale IRPEF	570	590	888	916	944
6 di cui tassa automobilistica	482	499	555	572	590
7 di cui accisa benzina	263	272	281	290	299
8 di cui addizionale imposta gas metano	61	63	65	67	69
9 di cui deposito rifiuti solidi	36	37	38	39	41
10 di cui concessioni regionali	3	3	3	3	3
12 Trasferimenti correnti stato/UE (Titolo II)	1.066	1.103	1.139	1.177	1.214
11 Entrate extratributarie (Titolo III)	480	497	513	530	547
Entrate derivanti da mutui, prestiti ed altre operazioni creditizie (Titolo V) - parte corrente	0	0	0	0	0
14 Entrate in conto capitale (Titolo IV)	677	701	723	748	771
Entrate derivanti da mutui, prestiti ed altre operazioni creditizie (Titolo V) - parte capitale	100	104	107	110	114
16 ENTRATE FINALI (1+14)	11.136	11.526	12.480	12.890	13.295

5.4 Saldi differenziali, avanzo corrente e copertura del disavanzo sanitario

Dal confronto tra i profili programmatici, riportato nella tabella 15, emerge la formazione di un avanzo corrente nel triennio 2007 – 2009, che raggiunge, a fine periodo, i 504 milioni. Tale avanzo corrente, potrà concorrere al ripiano dei disavanzi sanitari⁴⁶.

⁴⁶ Con la legge di assestamento per il 2006, approvata il 4 agosto, è stato stabilito che “La Regione, al fine di conseguire l’azzeramento del disavanzo sanitario sulla base del piano sanitario riportato nel Documento di Programmazione Economico – finanziaria per il 2007-2009, approvato dalla giunta regionale del 28 giugno 2006, in attuazione dell’articolo 129 della legge regionale n 4 del 28 aprile 2006 (legge finanziaria regionale per il 2006), di contribuire allo smaltimento del debito sanitario accumulato e che si produrrà fino al conseguimento del pareggio nonché al finanziamento dello sviluppo regionale, attiva un complesso di azioni basato:

Tabella 15 - Saldi programmatici (milioni di euro)					
	2005	2006	2007	2008	2009
1 Entrate finali	11.136	11.526	12.480	12.890	13.295
2 Spese finali	11.968	12.447	12.911	13.402	13.804
3 Saldo complessivo	-833	-921	-432	-512	-509
4 Entrate correnti	10.359	10.721	11.650	12.032	12.410
5 Spese correnti	10.238	10.709	10.972	11.265	11.534
6 Saldo corrente	120	12	678	768	876

La tabella 16 mette in relazione il saldo corrente programmatico con l'evoluzione del disavanzo sanitario, riportato nella riga 1.

Tabella 16 - Ripiano del disavanzo sanitario e saldo corrente del bilancio (milioni di euro)					
	2005	2006	2007	2008	2009
1 Saldo corrente programmatico	120	12	678	768	876
2 disavanzo sanitario tendenziale	-1.881	-1.596	-1.925	-2.248	-2.555
3 manovra di contenimento dei costi		105	488	782	982
4 disavanzo sanitario programmatico A (2 + 3)	-1.881	-1.491	-1.437	-1.466	-1.573
5 Contributo nazionale di accompagnamento		400	400	350	300
6 Contributo bilancio regionale		150			
7 Disavanzo sanitario programmatico C (4 + 5 + 6)		-941	-1.037	-1.116	-1.273
8 Integrazione sottostima popolazione			246	254	262
9 Integrazione funzioni sanitarie Capitale			103	106	109
10 Funzioni sanitarie extraregionali (formazione, ricerca)			62	64	65
11 Sottostima strutturale fondo sanitario			462	476	491
12 Disavanzo sanitario programmatico D (7 + 8 + 9 + 10 + 11)	-1.881	-941	-164	-216	-345
13 smaltimento disavanzi accumulati		-680	-200	-200	-200

La tabella mostra differenti livelli del disavanzo sanitario, determinati dai diversi interventi sul lato delle spese e delle entrate. La riga 2 mostra un profilo del disavanzo tendenziale costruito, in accordo con il governo nazionale, in assenza di interventi, sulla base dei tassi di evoluzione delle

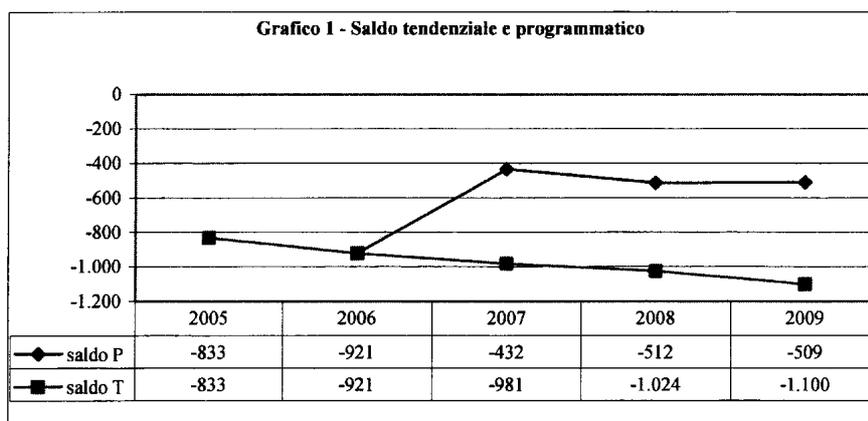
- a) sul contenimento della spesa, con particolare riferimento a quella corrente, intervenendo su sprechi e inefficienze;
 b) sulla valorizzazione, previa ricognizione, del patrimonio regionale, da realizzare con l'incremento delle entrate derivanti dalla rivalutazione dei canoni e il contrasto della evasione, nonché attraverso un piano di dismissioni di immobili non utilizzati per l'assolvimento di inderogabili pubbliche finalità;
 c) sull'attivazione della leva fiscale.

Per il 2006, le maggiori entrate derivanti dall'applicazione del comma 174, quinto periodo, della legge 311 del 2004 (legge finanziaria nazionale) che dispone la maggiorazione automatica delle addizionali regionali IRAP e IRPEF al massimo livello, in conseguenza della non adeguata copertura, entro il 31 maggio 2006, del disavanzo sanitario del 2005, sono destinate alla copertura dello stesso. La disposizione di cui al precedente periodo è subordinata all'esito del confronto nella Conferenza Stato-Regioni.

Per gli anni 2007 e 2008 e 2009 l'autonomia fiscale regionale sarà modulata, applicando criteri di progressività, di salvaguardia dei settori produttivi più deboli, nonché attraverso l'attivazione di tributi di scopo, sulla base delle finalizzazioni di cui al comma 1.

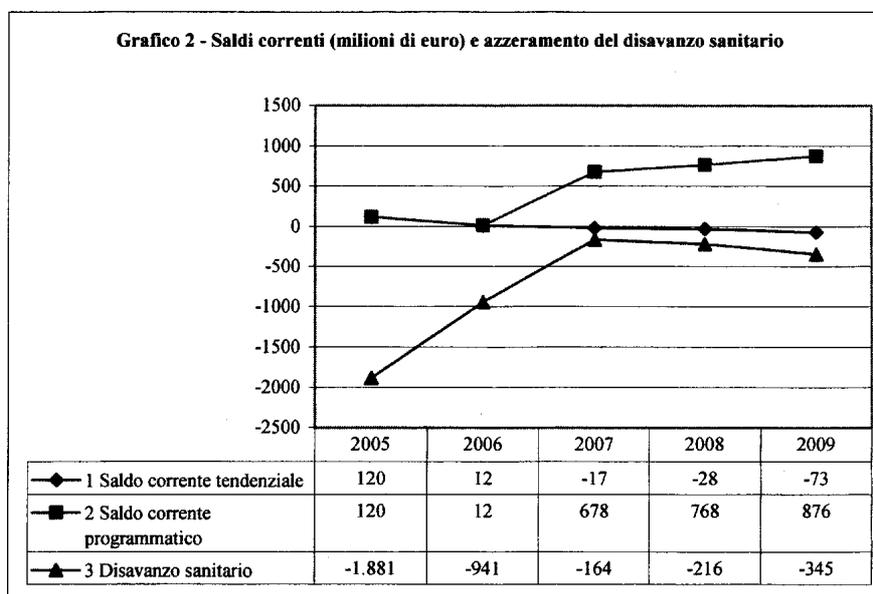
varie componenti di costo e una ipotesi di evoluzione delle entrate pari al 2 per cento l'anno⁴⁷. Come si vede, dopo la flessione tra il 2005 e il 2006, dovuta essenzialmente agli interventi attuati dalla nuova amministrazione già consolidati e quindi incorporati nell'andamento tendenziale, il disavanzo riprenderebbe a crescere, a partire dal 2007, ad un ritmo molto sostenuto e crescente. La riga 3 indica gli effetti della manovra di contenimento dei costi, attivata con il piano di risanamento. Gli effetti della manovra sui costi stabilizzano il disavanzo su un livello ancora molto elevato (1,5 miliardi). Con il contributo statale di 400 milioni annui e lo stanziamento del bilancio regionale per il 2006 di 150 milioni il disavanzo del 2006 si dimezza rispetto a quello del 2005, per attestarsi sul miliardo nel biennio successivo e ritornare a fine periodo a 1,3 miliardi, inclusi 300 milioni del contributo di accompagnamento (riga 7). Per ridurre strutturalmente il disavanzo è necessario il riconoscimento della specificità della situazione regionale, quantificata nelle righe 8, 9 e 10. Nella riga 11 è stata indicata la sottostima del fondo sanitario nazionale, necessaria secondo le regioni per garantire i livelli essenziali di assistenza e parzialmente accolta nel nuovo patto sulla sanità stipulato in occasione della legge finanziaria per il 2007. La riga 12 indica il profilo del disavanzo risultante: nel 2007, nel 2008 e nel 2009 lo squilibrio potrà essere compensato utilizzando parzialmente l'avanzo corrente regionale e, dall'anno successivo, per il venire meno del contributo di accompagnamento, l'avanzo corrente, nonostante il suo livello più elevato, sarebbe completamente assorbito. Un migliore andamento dell'andamento tendenziale dei prossimi anni, rispetto al profilo ipotizzato, ed ulteriori interventi non quantificati, dovrebbero consentire un margine più consistente. Nella riga 13 è rappresentato infine il profilo di smaltimento dei disavanzi accumulati, cui è viene destinato l'aumento delle addizionali del 2006 e una spalmatura pluriennale a carico della regione.

Il grafico 1 mostra la divaricazione tra l'andamento spontaneo delle entrate e delle spese e quello derivante dagli interventi ipotizzati.



⁴⁷ Il nuovo patto sulla sanità, sottoscritto dalle regioni con il governo nazionale in preparazione della legge finanziaria per il 2007 prevede un incremento medio annuo del contributo statale nel triennio al fondo sanitario nazionale del 4 per cento. Tale maggiore contributo assorbirà parzialmente la voce riportata nella riga 11 della tabella 16.

Il grafico 2 mostra invece i saldi di parte corrente: il tendenziale, che è in sostanziale pareggio; il programmatico, che sviluppa un avanzo; e il disavanzo sanitario, secondo il profilo rappresentato nella riga 12 della tabella 16.



6. Proposte di intervento e di riforma

6.1 *La fiscalità regionale*

Nel documento la questione fiscale è stata già affrontata nel paragrafo 1.2.2 sul patto di stabilità interno, in cui si afferma la necessità del ripristino e dell'ampliamento della autonomia fiscale delle regioni abolendo da un lato il blocco delle addizionali e ampliando, con legge nazionale, la possibilità di modulare l'imposizione, con riferimento a diversi parametri (diverse tipologie di reddito, margini dell'imposizione, articolazione delle basi imponibili).

Una riflessione più ampia non può non considerare anche la evoluzione della politica fiscale nella XIV legislatura che, in particolare nell'ultima fase, come rilevavamo nel precedente DPEFR, si è caratterizzata per la sua natura regressiva: "in particolare il secondo modulo della riforma [che ha ridotto l'imposta sul reddito ai percettori di redditi elevati] e l'aumento di altre tasse regressive, come quelle sui giochi e sulle sigarette" (pag. 95). La questione è di grande rilievo anche quantitativo. Se si considera ad esempio il secondo modulo della riforma fiscale, che è costato a livello nazionale in termini di gettito circa 5 miliardi di euro, si può desumere che, essendo il Pil della regione il 10 per cento di quello nazionale, un ammontare intorno ai 500 milioni di euro nel Lazio, è stato "restituito" ai ceti più abbienti. Come recuperare, anche parzialmente, questo gettito? Una linea potrebbe essere quella di ampliare lo spazio fiscale delle regioni e consentire a queste, in relazione alla articolazione delle basi imponibili nel territorio e della scheda di preferenza dei cittadini, di articolare e sperimentare politiche fiscali differenziate, ovviamente nell'ambito di un quadro di riferimento nazionale a salvaguardia dei diritti essenziali.

E' del tutto evidente che una ipotesi di questo tipo denota un grande sforzo di responsabilizzazione dell'istituzione regionale, che sarebbe chiamata a rispondere in modo diretto dal suo corpo elettorale di un eventuale uso non efficiente delle risorse prelevate.

Infine ci sembra importante ribadire che affrontare il tema della tassazione non significa automaticamente ridurre o aumentare le imposte. Molti tributi regionali possono essere riorganizzati per aumentare il gettito senza penalizzare i contribuenti, come ad esempio nel caso delle concessioni, dove si registrano canoni irrisori ed una forte evasione. Oppure, nel caso dell'addizionale sul bollo di circolazione, si può immaginare una tassa di scopo finalizzata allo sviluppo del trasporto pubblico locale, che presti attenzione a particolari tipologie di utenti (studenti, pendolari), che sia congegnata in modo da tutelare meglio l'ambiente.

6.2 *Il salario sociale*

Nell'ambito di una nuova articolazione del sistema fiscale regionale, sulla base di una valorizzazione del principio di progressività, vanno individuati strumenti adeguati ai mutamenti

intervenuti nel corso degli ultimi anni nel mondo del lavoro, con la diffusione di sempre nuove tipologie di lavoro flessibile, di precariato, di contratti atipici, e con un elevato tasso di disoccupazione. Tale situazione introduce incertezza, mancanza di futuro per soggetti, giovani e meno giovani, costretti ad alternare periodi di lavoro e di non lavoro e ad attraversare periodi prolungati di non occupazione.

In tale situazione la presenza dell'istituzione regionale rispetto alla problematica della ricerca del lavoro e del supporto ai nuovi bisogni che si determinano deve essere più articolata ed efficace. Occorre ridefinire nuove forme di welfare, mettendo in campo forme dirette ed indirette di sostegno al reddito finalizzate all'inserimento ed al reinserimento lavorativo, ed all'obiettivo della stabilizzazione occupazionale, e quindi necessariamente intrecciate ad interventi efficaci ed innovativi nel campo della formazione.

È evidente che a fronte di decine di migliaia di persone in cerca di occupazione, e di oltre centomila disoccupati di lunga durata, gli interventi di sostegno al reddito e le misure mirate all'inserimento lavorativo (anche con riguardo alle risorse del Fondo Sociale Europeo) vanno sperimentalmente incentrate su particolari categorie lavorative e su determinate aree territoriali.

E nell'attesa della definizione di un nuovo quadro legislativo statale - per l'istituzione del reddito sociale, sia sotto il profilo dell'individuazione di risorse adeguate che sotto quello della determinazione di prestazioni essenziali valide per tutto il territorio nazionale, come previsto dall'art.117 della Costituzione - è possibile intervenire in un'ottica sperimentale, dedicando risorse e strutturando politiche tali da attivare risposte, combinando strumenti di politica attiva del lavoro ed interventi diretti ed indiretti di erogazione sul reddito. Su tale misura occorre concentrare sia rilevanti studi di fattibilità economica (che deve includere i costi non solo in termini di reddito ma anche di servizi di sostegno: trasporti, cultura, formazione ecc.), sia il necessario processo partecipativo per l'individuazione dei punti cardine della sperimentazione.

La proposta, indicata nel precedente DPEFR, assume, con la modificazione del quadro politico nazionale, una nuova luce: "l'ottica sperimentale" appare meno astratta e il progetto regionale potrebbe inserirsi in una misura generale di sostegno.

6.3 L'APQ regionale in materia di mobilità sostenibile e accessibilità

Nel documento strategico preliminare (DSP), recentemente approvato dalla giunta regionale, è stato inserito il progetto di realizzare, in occasione della programmazione dei nuovi fondi comunitari, un accordo di programma quadro (APQ) in materia di mobilità sostenibile e accessibilità. L'idea potrebbe apparire in contrasto con una politica tendente a ridurre gli squilibri nella regione, che è caratterizzata, com'è noto, da un dualismo che vede da un lato la forte crescita

della capitale e, dall'altro, il ristagno delle altre province. Ma l'antinomia è solo apparente. Con l'APQ in materia di mobilità sostenibile e accessibilità si vuole sfruttare a favore della regione, le potenzialità della capitale, per farne la locomotiva dello sviluppo regionale.

Non si tratta di un caso isolato. La Comunicazione della Commissione europea del 5 Luglio 2005 "Politica di coesione a sostegno della crescita e dell'occupazione: linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013", enfatizza il ruolo delle città come motori della crescita e lo *staff working paper* sul "ruolo delle città nella politica di coesione" del 23 novembre 2005 sottolinea l'attivazione dei progetti integrati urbani come efficaci strumenti in termini di concentrazione degli interventi, fattore di traino dello sviluppo e di forte visibilità dell'azione comunitaria per il territorio e i cittadini. La bozza di quadro strategico nazionale (QSN) di aprile 2006 riconosce che *le città sono uno dei principali propellenti dello sviluppo economico, dell'innovazione produttiva, sociale e culturale sull'intero territorio europeo, sino ad assurgere a "priorità" nelle politiche di sviluppo.*

Per questo è stata avviata, a titolo sperimentale, una prima fase istruttoria per verificare la fattibilità di un Accordo di Programma Quadro (APQ) in materia di mobilità sostenibile e accessibilità.

L'APQ rappresenta un esercizio di programmazione operativa con lo scopo di predisporre progetti e interventi di elevata qualità selezionati in base alla loro efficacia e in grado di realizzare obiettivi ben identificati e quantificati. Tali interventi dovrebbero essere parte costitutiva del programma 2007-2013 cofinanziato con i fondi strutturali.

Nel corso dei primi incontri interni sono stati discussi criteri e regole che dovrebbero costituire la base comune per la preparazione dell'APQ⁴⁸. Sono stati inoltre prescelti due principali assi di intervento che rappresentano delle priorità in base alle attuali direttive della Commissione europea:

- mobilità e accessibilità da e verso l'area metropolitana;
- promozione della ricerca e dell'innovazione tecnologica attraverso un'integrazione tra iniziativa pubblica e privata.

Conclusa positivamente la fase preliminare, si prevede di effettuare alcune ulteriori verifiche:

A) Verifica e approfondimento metodologico delle modalità di costruzione di un "programma" integrato come base dell'APQ. Il programma sarà costruito sia "dal basso" con

⁴⁸ Si rimanda, per approfondimenti, al documento elaborato dal gruppo di lavoro, dal titolo: "DOCUMENTO TECNICO PRELIMINARE SULL'APPROCCIO DA SEGUIRE PER L'ACCORDO DI PROGRAMMA QUADRO (APQ) PER L'AREA METROPOLITANA DI ROMA.", aprile 2006.

l'apporto derivante dai singoli progetti (programmazione per progetti) sia "dall'alto" assicurando raccordo tra strategie, priorità e obiettivi dei vari livelli di governo.

B) Verifica e approfondimento metodologico di un approccio valutativo integrato e contestuale all'individuazione degli interventi.

Completate anche queste verifiche, si procederà per fasi, come segue:

1. Raccolta di documenti di piano relativi agli assi di intervento prescelti e mappatura degli interventi realizzati, in corso o programmati (individuazione delle linee di piano e dell'"offerta" attuale e potenziale).

2. Individuazione di potenziali interventi già programmati da inserire nell'APQ (anche alternativi tra loro), corredati di apposite analisi relative agli obiettivi da conseguire e alla domanda da soddisfare (redazione di specifici dossier di progetto).

3. Individuazione di potenziali nuovi interventi da attivare per rendere funzionali e fruibili gli interventi di cui al punto 2 e al fine di predisporre un "programma integrato" (redazione di specifici dossier di progetto).

4. Test preliminari di coerenza, utilità ed efficacia dei nuovi interventi e del programma integrato nel suo complesso (valutazione economica degli interventi).

5. Messa a punto del piano finanziario relativo alle singole ipotesi progettuali e censimento delle fonti di finanziamento disponibili (piano finanziario e relativa copertura).

Le prime 5 fasi richiedono una regia unica e un gruppo di lavoro tecnico coeso che assicuri la raccolta di tutte le informazioni disponibili, il coordinamento dell'iniziativa con altre similari in essere e l'unitarietà dell'approccio seguito. All'interno del gruppo di lavoro devono essere previsti rappresentanti degli assessorati interessati agli assi di intervento prescelti (Mobilità, Infrastrutture e Ricerca), oltre naturalmente che componenti designati dall'Assessorato al Bilancio.

Il gruppo di lavoro, delineato con una specifica avrà "pieno mandato a predisporre il materiale di base e le relative elaborazioni per la definizione dell'APQ, nonché ad interloquire con il Comune, la Provincia e le Amministrazioni statali interessate per un periodo di tempo limitato, fino a completamento di dette fasi che presumibilmente dovrebbero concludersi entro il 15 novembre".

Successivamente sono previste altre 5 fasi: eventuali audizioni e pubblicizzazione del programma (elementi partecipativi); revisione e aggiustamenti del programma; discussione e decisioni politiche in merito ai singoli interventi; disposizioni per l'attuazione del programma; ed infine, ratifica e sottoscrizione dell'APQ.

6.4 La programmazione dei fondi comunitari 2007 – 2013 e la coda del DOCUP in gestione.

La definizione, tuttora in corso, delle politiche regionali, comunitaria e nazionale, per il periodo 2007-13 richiede alla Regione l'elaborazione di una strategia unitaria di sviluppo di medio-lungo termine.

A tali politiche, com'è noto, è affidato il compito –nell'ambito del complesso delle politiche pubbliche per lo sviluppo – di colmare le differenze tra le differenti regioni del paese, in applicazione del principio di equità.

Esse vengono attuate facendo ricorso alle risorse finanziarie aggiuntive (sia comunitarie che statali) che vanno ad integrare quelle ordinarie dei bilanci regionali.

L'attuale processo di definizione delle politiche regionali in Italia ha preso le mosse dall'avvio del nuovo ciclo della cosiddetta "politica di coesione" economica e sociale dell'Unione Europea, finalizzata prioritariamente alla riduzione delle disparità regionali ed al conseguimento degli obiettivi dei Consigli di Lisbona, Nizza e Goteborg.

Stato centrale e Regioni hanno deciso in Italia di dare seguito alla riforma della politica di coesione europea, avviata nel 2004, unificando la programmazione della politica comunitaria con quella della politica regionale nazionale: ciò ha condotto – così come stabilito dal processo partenariale Stato-Regioni – alla elaborazione prima di documenti strategici preliminari (sia nazionale e del Mezzogiorno, che delle differenti Regioni) e poi della bozza tecnico-amministrativa del "Quadro strategico nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-13" (QSN) dell'aprile 2006.

Tali documenti sono stati elaborati nell'ambito di un processo partenariale tra Amministrazioni Centrali, Regioni e Province Autonome da un lato, e partenariato economico e sociale dall'altro.

Attraverso l'elaborazione del Documento Strategico Preliminare 2007-13, e la condivisione del processo di elaborazione del QSN, la Regione Lazio ha avviato la definizione di una propria strategia di sviluppo sulla base della quale dovranno essere predisposti – nell'ambito della politica di coesione europea – i Programmi operativi per il FESR e per il FSE (con relative valutazioni ex ante), il programma di sviluppo rurale per il FEASR ed i contributi al processo di programmazione delle risorse finanziarie assegnate all'Italia per l'obiettivo "Cooperazione territoriale europea".

In considerazione dell'impegno programmatico da sviluppare su più fronti, e dell'unitarietà da garantire al contributo regionale all'intero processo di definizione delle politiche regionali comunitaria e nazionale, la Regione – così come indicato nella versione tecnico-amministrativa del QSN – deve elaborare una propria strategia unitaria di sviluppo dalla quale possano scaturire gli

strumenti attuativi delle politiche da realizzare in ambito regionale con l'insieme delle risorse finanziarie disponibili.

E' attraverso l'applicazione di tale strategia che sarà possibile garantire coerenza e adeguata finalizzazione agli strumenti attuativi delle politiche comunitaria, nazionale e regionale, da finanziare con risorse sia ordinarie che aggiuntive.

La *governance* del processo di definizione di una strategia unitaria di sviluppo implica, da parte della Regione, la tempestiva applicazione delle procedure attraverso le quali garantire una soddisfacente partecipazione a tale processo dei soggetti sociali ed economici rappresentativi della comunità regionale; così come il rafforzamento dei sistemi di monitoraggio e di valutazione, la codificazione dei progetti (CUP) ed il ricorso alle competenze tecnico-scientifiche disponibili in Regione e nella comunità scientifica regionale.

LE PRIORITÀ DI INTERVENTO

Il DSR ha individuato, sulla base degli obiettivi generali dello sviluppo descritti in precedenza, le possibili priorità di intervento da assegnare alle future politiche regionali.

Tali priorità di intervento vengono sinteticamente delineate di seguito, con riferimento ai temi indicati dalla Commissione Europea per la politica di coesione 2007-13.

INNOVAZIONE

1. Accrescere e migliorare gli investimenti in R&S
2. Promuovere l'imprenditorialità.
3. Promuovere una Società dell'informazione inclusiva.
4. Facilitare l'innovazione ed il trasferimento tecnologico.
5. Migliorare i vantaggi competitivi della base produttiva regionale.
6. Realizzare la valorizzazione in chiave sistemica del patrimonio culturale territoriale riconosciuto quale risorsa.
7. Potenziare i sistemi e gli strumenti di accesso e fruizione alle piattaforme della conoscenza allo scopo di renderli funzionali alle strategie di sviluppo e culturali del territorio.
8. Potenziare il sistema del cinema e dello spettacolo.

AMBIENTE

Tematica : Cambiamenti climatici e protezione della fascia dello ozono

1. Promozione dell'efficienza energetica e della produzione di energie rinnovabili.
2. Promozione di trasporti urbani puliti.

3. Prevenzione dei fenomeni di cambiamento climatico e controllo del depauperamento delle risorse non rinnovabili.

Tematica: Protezione ed uso sostenibile della natura, della biodiversità, del paesaggio, del suolo e del mare.

1. Prevenzione e gestione del rischio ambientale.
2. Tutela e conservazione della biodiversità.
3. Valorizzazione ed uso sostenibile dell'ambiente.

Tematica: Qualità dell'ambiente e qualità della vita.

1. Qualità della vita e salute dei cittadini.
2. Salvaguardia e riqualificazione del territorio.

Tematica: Prelievo delle risorse naturali e produzione dei rifiuti.

1. Valorizzazione del sistema dei rifiuti.
2. Miglioramento dell'efficienza delle risorse idriche.
3. Sviluppo e valorizzazione del sistema forestale.

ACCESSIBILITA'

1. Mobilità e miglioramento del trasporto pubblico locale.
2. Potenziamento del sistema portuale, razionalizzazione e ampliamento del sistema degli interporti e degli autoporti e rafforzamento dei nodi di scambio.
3. Potenziamento e completamento della RUPAR e ampliamento dei servizi pubblici.
4. Potenziamento dei network della conoscenza.

OCCUPAZIONE

- Accrescere la qualità del lavoro e delle imprese.
- Migliorare l'accesso all'occupazione, prevenire la disoccupazione e prolungare la vita lavorativa.
- Potenziare l'integrazione sociale delle persone con difficoltà e combattere la discriminazione

AREE URBANE

L'individuazione delle priorità di intervento in materia di aree urbane deve tener conto del fatto che esse sono caratterizzate al tempo stesso:

□ da problemi, come la presenza di persone meno favorite e di aree degradate, la cattiva qualità dei servizi (sia alla popolazione che alle imprese), la congestione del traffico viario, e così via;

□ da opportunità, come la presenza di risorse umane qualificate, la concentrazione di strutture per la scienza l'alta formazione e l'informazione, l'opportunità di creare reti per la produzione e la diffusione delle conoscenze, e così via.

Le azioni prioritarie dovranno dunque incidere, per quanto possibile, sui problemi e sulle opportunità perseguendo:

1. per quanto riguarda i primi: il rafforzamento della sicurezza e l'eliminazione dell'esclusione delle persone meno favorite

2. per quanto riguarda le seconde: promuovere l'imprenditoria locale, soprattutto giovanile, per iniziative finalizzate ad incrementare l'occupazione

COOPERAZIONE TERRITORIALE EUROPEA

1. migliorare la capacità di gestione integrata dell'ambiente e del territorio,

2. potenziare il sistema di prevenzione dei rischi naturali e tecnologici,

3. costruire reti di eccellenza

4. favorire tutela e valorizzazione del patrimonio culturale,

Al fine di conseguire i propri obiettivi di sviluppo sostenibile e di coesione la Regione intende applicare in modo incisivo ed efficace il principio comunitario di concentrazione delle risorse finanziarie alle proprie politiche.

Una volta sciolta la perdurante incertezza sull'effettiva consistenza delle risorse finanziarie comunitarie e nazionali assegnate alla Regione, tale principio verrà dunque applicato alla elaborazione ed alla attuazione dei Programmi operativi ai quali verrà affidata la realizzazione della strategia regionale di sviluppo.

L'esperienza di grande parte della programmazione fino ad oggi attuata ci insegna che la fase di "programmazione strategica" rischia di assumere un peso eccessivo a scapito della fase di programmazione operativa, che viene in genere avviata a programma già approvati con l'effetto spesso di annullarne le ricadute positive che potrebbe avere sulla stessa impostazione generale del programma. Per evitare questo sarebbe opportuno attivare simultaneamente entrambi i tipi di programmazione. Questo si sta cercando di fare con l'APQ per Roma, descritto nel precedente paragrafo e con la programmazione operativa nei settori indicati nel precedente DPEFR ("ricerca e

innovazione, accessibilità con riferimento al pendolarismo e alla logistica, ambiente con riferimento allo smaltimento dei rifiuti solidi”).

E' utile inoltre predisporre un bilancio anticipato dell'esperienza programmatica 2000-2006 per capire cosa non ha funzionato nella fase di avvio del ciclo precedente (ritardi, errori, debolezze, ecc.), per evitare che si ripetano nel corso del futuro ciclo e per verificare eventuali possibilità di rimodulazione. In tale direzione si muove la disposizione introdotta con la legge finanziaria regionale (art.46) che incarica la Giunta di verificare, entro il 30 settembre 2006, l'attuazione dei progetti selezionati nell'ambito degli accordi di programma quadro e nell'ambito del DOCUP obiettivo 2, anni 2000-2006, al fine di assicurare la piena e tempestiva utilizzazione delle risorse ed eventualmente ad effettuare revocche e rimodulazioni.

Queste azioni dovranno favorire la costruzione del programma operativo capace di introdurre elementi di discontinuità rispetto al passato. In particolare è opportuno predisporre tutti gli strumenti per rendere efficace il programma assicurando un'effettiva addizionalità degli interventi e una loro elevata qualità.

6.5 La riorganizzazione degli incentivi alle imprese: una “266” regionale per lo sviluppo locale⁴⁹

La definizione e la gestione di un adeguato sistema di aiuti alle imprese appartiene ormai alla competenza regionale e necessita, per molteplici ragioni, che appare utile passare rapidamente in rassegna, una radicale riforma.

1) Gli strumenti disponibili vanno ridotti in coerenza con gli obiettivi, andando verso la presenza di un unico strumento per obiettivo o per sotto-obiettivo. L'elevata numerosità di strumenti registrata negli anni passati genera inefficienze e costi di transazione maggiori per le imprese, accresce i costi amministrativi connessi con le gestioni, frammenta i flussi impedendo anche una corretta valutazione dei risultati, quando si è in presenza di interventi piccoli e piccolissimi.

2) La pianificazione finanziaria e la disponibilità di risorse per ciascuno strumento devono essere certe per i potenziali fruitori, con orizzonti almeno di medio periodo: tale aspetto rappresenta uno dei prerequisiti essenziali per ottenere efficienza dagli interventi. Il difficile compito di

⁴⁹ Il riferimento alla 266 intende richiamarsi a quanto accaduto su scala nazionale, quando nel 1997 il Ministero delle Attività Produttive ha promosso (con la legge 266/1997, art. 14) interventi in favore delle aree “di degrado urbano e sociale” nelle dieci principali città italiane. Ciò che ne è scaturito ha assunto caratteri innovativi sia nel merito che nel metodo. I comuni hanno scoperto nuove professionalità, hanno sviluppato competenze originali, elaborato strategie complesse, avviato partenariati prima inesplorati. Uno dei casi più significativi, che riguarda da vicino la nostra regione, è quello del Comune di Roma, che con l'Autopromozione sociale ha costruito un intervento su vari livelli, tra agevolazioni e servizi alle piccole imprese nelle periferie cittadine. Cinque incubatori d'impresa, più di 700 progetti selezionati per circa 3300 posti di lavoro previsti a regime, due fondi di garanzia per l'accesso al credito bancario, due centri servizio per l'avvio di impresa, un centro per l'impresa responsabile. Il tutto concepito secondo un disegno di rete integrata sul territorio anche con altre politiche pubbliche: i contratti di quartiere, la progettazione partecipata, l'orientamento al lavoro, l'animazione sociale e culturale dei territori.

accompagnare e di contribuire a orientare le linee di trasformazione del sistema produttivo regionale non può avvenire in un quadro di incertezze sulle risorse disponibili. In tale campo una strategia ragionevole può fondarsi sulla confluenza di tutte le risorse in un fondo unico che alimenti i diversi strumenti: alla preassegnazione triennale e annuale delle risorse si deve accompagnare un monitoraggio periodico (trimestrale) che asseconi la gestione attraverso una taratura dei fondi assegnati agli strumenti (minimizzando le risorse inutilizzate in base alle diverse richieste) che osservi gli andamenti e registri i bisogni delle imprese fornendo informazioni e orientamenti anche alle altre politiche di sviluppo programmate dalla Regione e destinate al sistema delle imprese. La gestione del fondo, oltre ad allocare le risorse tra gli strumenti, può destinare (riservare) somme per specifici progetti per territori e per destinazioni rilevanti per lo sviluppo regionale a valere sugli strumenti in essere.

3) I crescenti vincoli finanziari che si prospettano, per esempio in conseguenza della più stringente applicazione del Patto di Stabilità alle forme di approvvigionamento finanziario delle Regioni, rendono ancor più necessaria l'attenta pianificazione finanziaria e lo sforzo di identificazione di forme tecniche compatibili con le norme in atto e, allo stesso tempo, efficaci, rispetto al comportamento degli operatori privati.

4) E' opportuno evitare la definizione di obiettivi troppo delimitati territorialmente o settorialmente con criteri identificati rigidamente da norme. La capacità di identificare in modo così fine gli obiettivi è molto discutibile e l'utilità è spesso modesta. Specificare troppo i territori con confini netti costituisce un elemento di discriminazione e può rappresentare un fattore limitante e distorcente da evitare. Così pure definire troppo strettamente settori e attività beneficiarie, rischia di frenare il processo di trasformazione delle imprese verso altri settori e attività produttive che possono non essere facilmente identificabili nella fase di disegno della *policy*. La stessa trasformazione rappresenta spesso il reale obiettivo da perseguire. In questo campo la definizione di un progetto di sviluppo condiviso con gli operatori rappresenta il fondamento ineludibile per una proposta riferita a territori o a filiere produttive. Il progetto con tutte le sue articolazioni andrà promosso coinvolgendo gli attori, anche con il supporto di strutture regionali, e potrà appoggiarsi su un mix della strumentazione già disponibile, anche con corsie preferenziali e risorse dedicate (non solo sul fondo unico, ma anche coinvolgendo altre attività della Regione, per esempio formazione, infrastrutture dedicate, ed altro).

5) Il disegno delle politiche di intervento non deve fermarsi alle linee generali e alla identificazione dello strumento. La definizione degli obiettivi deve tradursi anche, nella fase attuativa, in criteri di selezione coerenti e meccanismi di accesso corretti. La coerenza tra procedure e obiettivi deve essere oggetto di verifica e controllo periodico.

In una prospettiva di risorse scarse, quale quella presumibile dei prossimi anni, occorre porre particolare attenzione agli interventi che producono una “leva” per attivare interventi dei finanziatori privati. Ciò vale non solo per i meccanismi di finanziamento agevolato classico e per un orientamento verso i contributi in conto interessi, ove ciò non rappresenti un indebolimento dell’efficacia dello strumento, ma anche per altre forme di intervento. Sia nel campo della cosiddetta ingegneria finanziaria, sia nel campo dei servizi sono possibili forme tecniche in grado di favorire un maggiore impegno dei privati.

6) L’orientamento nazionale verso forme di intervento in conto interessi va considerata con grande attenzione e prudenza: se consente un effetto “moltiplicativo” rispetto a risorse finanziarie scarse, per altri versi può diminuire l’efficacia di interventi in campi caratterizzati da elevati rischi (ricerca e innovazione).

7) Un principio guida essenziale è costituito dalla necessità di non riproporre in regione strumenti identici (spesso con risorse minori) rispetto a quelli già attivati dal governo nazionale. La logica deve piuttosto essere quella della complementarietà con strumenti nazionali (coprendo aree non toccate da questi ultimi), valorizzando al massimo gli effetti indotti; ciò appare particolarmente rilevante nel caso delle politiche per la ricerca o negli interventi che interessano le grandi imprese.

8) L’evoluzione della politica per le imprese nel Lazio deve tener conto della presenza di numerosi soggetti con grandi potenzialità. Centri universitari, centri di ricerca pubblici e di importanti imprese private, significative presenze in campi di particolare valenza come l’aerospazio, le bioscienze, l’ICT e l’audiovisivo, centri finanziari, mercato locale importante anche per servizi avanzati, sono tutte caratterizzazioni importanti per la politica di sviluppo. La valorizzazione di tali risorse è anche legata alla presenza di uno o più soggetti intermediari di facilitazione dei contatti e di costruzione delle relazioni. Interventi *soft* di accompagnamento della strumentazione prevista appaiono elementi essenziali per il successo di molte iniziative.

Queste motivazioni, rapidamente elencate, non implicano una scelta netta tra i due diversi approcci di politica industriale: quello anglosassone, che spinge ad un intervento diretto del pubblico limitato a creare esternalità positive (ad esempio innovazione e ricerca) o a risolvere i fallimenti del mercato (ad esempio per garanzie e credito) e si fonda su una logica di sviluppo guidata dalla mano invisibile del mercato; e quello alla francese, che predilige un intervento diretto nella selezione dei settori più dinamici (le cosiddette progettualità complesse).

Sarà il *policy maker* che potrà, di anno in anno, attraverso le delibere annuali di ripartizione, spingere su l’una o l’altra forma di intervento, sostenuto magari da un adeguato processo di partecipazione.

Il meccanismo che si propone, in estrema sintesi, si basa sulla confluenza di tutte le risorse disponibili (europee, statali e regionali) in un unico fondo che, successivamente, sarà ripartito in due parti:

1. risorse per gli incentivi (che verranno razionalizzati nel numero) sulla base di 4 macro filoni (innovazione diffusa, garanzia e credito, partecipazione al capitale e dimensione, ricerca), gestiti dagli assessorati di settore.

2. progettualità complesse per la riconversione industriale, la specializzazione, le politiche integrate (dove prima c'erano i distretti industriali, gli aiuti alle aree depresse, etc.). In questo ambito, di competenza della direzione alla programmazione, è inclusa in particolare la progettualità complessa relativa allo sviluppo locale urbano (delle aree urbane depresse o in difficoltà). La grande novità consiste nell'avviare con questo strumento una politica di prossimità (sono infatti i comuni a programmare lo sviluppo ed ad individuare le aree di intervento (ad esempio il microcredito, gli incubatori, gli aiuti agli immigrati, alle imprese del settore biologico, dell'informatica, etc.) nell'ambito di una programmazione regionale. Gli interventi di cui alla programmazione suddetta per lo sviluppo locale saranno avviati sul modello dell'esperienza del Comune di Roma nella gestione dei contributi di cui alla legge 266/97 art.14.

6.6 Lo sviluppo del microcredito

Tutte le esperienze di maggior successo, anche in Italia, evidenziano la natura partecipativa delle attività di microcredito. La storia delle Mag (mutue auto gestione cresciute in Italia dal 1978 ad oggi) e quella della Grameen Bank (fondata in Bangladesh da Muhammad Yunus), per citare due casi esemplari, molto noti e profondamente diversi rispetto al contesto di riferimento e alle modalità di lavoro, hanno in comune soprattutto ciò: la capacità di attivare meccanismi di partecipazione comunitaria, in grado di indurre alla responsabilizzazione individuale e collettiva, in un'ottica solidale e mutualistica. Nei casi migliori ciò sfocia in processi auto-gestionari, attraverso i quali il microcredito diventa microfinanza, includendo cioè anche l'autogestione del risparmio e l'attivazione di virtuose sinergie tra chi risparmia e chi impiega il denaro.

Oggi il microcredito si è affermato come strumento di lotta alla povertà e sono molte le istituzioni, dalla Banca Mondiale ai tanti enti locali italiani, che ne hanno adottato la metodologia, pur adattandolo a esigenze diverse e specifiche.

Per questo vogliamo diffondere e consolidare questa pratica nella anche nella regione Lazio: per sviluppare la partecipazione, la solidarietà, la responsabilizzazione. In sintesi per la crescita del tessuto democratico, base per ogni tentativo di riorganizzazione, su basi più avanzate, del rapporto tra governanti e governati. Il nostro proposito è quello di estendere questa esperienza anche alla

microfinanza, di cui si parla meno anche se, in tempi di crescenti concentrazioni bancarie, di Basilea 2, di precarietà diffusa, il problema non è solo l'accesso al credito, ma anche l'accesso ai servizi di base, insomma non solo la bancabilità passiva (nel ricevere fondi), ma anche - paradossalmente - quella attiva (nel darli): perchè se sono pochi la convenienza dell'intermediario tende a zero.

Sul tema del microcredito sono state avviate recentemente due azioni da sviluppare e mettere tra loro in sinergia.

La prima si riferisce all'utilizzazione dei 3 milioni destinati a questa finalità del bond emesso il 19 aprile 2006 (vedi paragrafo 3.4.1). Sono stati delineati tre assi di lavoro, di cui il primo è la microimpresa, cui destinare 1,5 mln di euro. Ci si riferisce alla pre-impresa, qualcosa a metà strada tra ditta individuale ed emersione del sommerso. Un elemento di valutazione sarà proprio quello della legalità economica e delle zone di confine con l'usura.

Il secondo asse è quello delle collettività finanziarie, cui destinare 1 mln di euro. Ci si riferisce a condomini, mutue, cooperative che vogliano attivare progetti di ristrutturazione di immobili secondo criteri di eco-compatibilità, di accessibilità per disabili. Andranno considerate anche i possibili prestiti finalizzati alla capitalizzazione di neonate piccole cooperative (di consumo o altro).

Infine il terzo asse è quello del credito d'emergenza (cui destinare i restanti 0,5 mln di euro). Ci si riferisce a settori quali sociale, istruzione, salute, concentrandosi sui bisogni primari (casa, elettrodomestici essenziali ecc.).

Mentre la regia dell'operazione sarà della Regione Lazio - Dipartimento Programmazione economica, la gestione operativa sarà affidata a due partner specializzati: Banca Popolare Etica (con Etimos, la sua controllata specializzata nel microcredito) e la Mutua Auto Gestione (Mag) di Roma. Saranno poi identificati dei partner territoriali, almeno uno per provincia, tra soggetti sia pubblici sia privati non-profit.

La seconda azione è stata disposta con la legge finanziaria regionale che, all'articolo 53, prevede l'istituzione di un fondo speciale per il microcredito, destinando 0,5 milioni di euro a valere sul fondo di rotazione di Sviluppo lazio. La finalità indicata dalla legge è precisa: promuovere e sostenere la creazione e lo sviluppo di microimprese nella regione, attraverso l'erogazione di microcrediti "a favore di soggetti appartenenti a categorie svantaggiate, immigrati, ex-detenuti o internati ammessi al lavoro esterno e familiari degli internati, imprese sociali, piccole imprese, aziende non-profit, onlus, aziende del terzo settore".

Il fondo speciale è istituito presso Sviluppo lazio e può essere incrementato anche da risorse finanziarie conferite da altri enti pubblici e privati. L'attività del fondo è coordinata da un comitato

tecnico-scientifico (nominato dal consiglio di amministrazione di Sviluppo Lazio) composto da 5 membri rappresentanti dei soggetti che partecipano alla costituzione del fondo⁵⁰.

6.7 La riorganizzazione della società della rete

Lo sviluppo delle società della rete regionale è recente. Per molto tempo l'unica società esistente è stata, analogamente a molte altre regioni, la Filas, una società finanziaria regionale che fondamentalmente si occupava della gestione per conto della regione, delle varie forme di aiuto alle imprese.

Nel 1999 è stata creata Sviluppo Lazio che, nel corso della precedente legislatura, è divenuta capofila di una molteplicità di società regionali, nei più diversi settori.

Che la situazione fosse sfuggita di mano e si ponesse l'esigenza di avviare un processo di riorganizzazione è stato subito evidente alla nuova amministrazione che, per fare chiarezza sulla situazione esistente, ha costituito una specifica commissione che ha operato una *due diligence* delle società regionali.

Nello svolgimento del suo lavoro la Commissione ha constatato: (i) la davvero sorprendente confusione e disorganicità che caratterizza il sistema; (ii) la drammatica carenza di informazioni, anche solo minimali, sull'esistenza, natura e conduzione delle entità che ne fanno parte; (iii) la sostanziale assenza di un sistema di governo unitario che consenta di cogliere anche solo minimali sinergie sistemiche per verificare la congruità tra i costi sostenuti per il funzionamento delle strutture e la quantità e qualità delle prestazioni rese; (iv) l'inevitabile precarietà del sistema di controlli sulla spesa; (v) la frequente deviazione delle attività effettivamente svolte rispetto a quelle per le quali le singole entità sono state costituite; (vi) l'utilizzo improprio dello strumento della società di diritto privato per superare – anche con le migliori intenzioni – i vincoli propri delle modalità di conduzione di funzioni regionali.

Le carenze nelle funzioni di indirizzo, raccolta delle informazioni e, più in generale, della *governance*, meritano una particolare sottolineatura dal momento che esse incidono direttamente sul risultato auspicato e sulla necessità del relativo intervento correttivo. Non esiste, infatti, ad oggi:

a. un ufficio regionale unico incaricato di raccogliere e monitorare le informazioni basilari relative alle partecipazioni direttamente od indirettamente detenute;

⁵⁰ Il comitato nomina al suo interno un presidente determinandone i poteri. La direzione del Fondo è affidata ad un esperto in materia di microcredito e microfinanza, designato dal comitato tecnico scientifico che ne determina funzioni e poteri. Il comitato provvede, entro novanta giorni dal suo insediamento, a predisporre il progetto di operatività finanziaria.

b. un ufficio regionale unico avente lo scopo di individuare linee gestorie anche solo di larga massima (raccolta e reporting dei dati contabili, sistema di controllo di gestione, acquisti centralizzati, etc.);

c. un ufficio regionale unico addetto al controllo della qualità (di funzionamento) ed appropriatezza (nel perseguimento nel tempo degli obiettivi assegnati) delle singole partecipate;

d. un ufficio regionale unico idoneo ad individuare, di volta in volta, le possibili sinergie fra partecipate distinte e la ottimizzazione delle risorse alle stesse attribuite (competenze professionali dei singoli addetti, suddivisione di costi comuni, centralizzazioni di acquisti, uffici comuni, attrezzature informatiche comuni, servizi di portierato e segreteria comuni, manutenzioni immobiliari e mobiliari comuni, etc.).

La difficoltà nel reperimento delle informazioni basilari, peraltro, segnala meglio di qualunque ulteriore valutazione di merito l'assoluta divaricazione oggi esistente fra il ruolo del decisore politico (indicare gli obiettivi che si intendono perseguire) e l'effettiva capacità delle partecipate di conseguire gli stessi (perché, ad esempio, mentre le risorse di alcune sono disperse in mille rivoli incontrollati ed incontrollabili, quelle di altre sono sconosciute e, quindi, "dimenticate"). Ne consegue da un lato che la Giunta Regionale non conosce – o almeno non conosce con sufficiente organicità – di quali e quante risorse dispone; dall'altro, che non è possibile procedere alla necessaria valutazione di merito volta a verificare se, ed in quale misura, gli obiettivi indicati sono stati conseguiti; dall'altro ancora, che gli eventuali sprechi o le eventuali cattive abitudini continuano a perpetrarsi nel tempo, visto che le risorse "malate" in questione, proprio perché non distinguibili da quelle "buone", continuano ad essere stanziare e, quindi, nei fatti, sprecate.

Né può dirsi che tali funzioni di valutazione a posteriori sono state esercitate – sia pure in modo eccessivamente individualistico – dai singoli assessorati cui le varie partecipazioni "fanno capo". Intanto perché le singole direzioni regionali, sia pure con alcune lodevoli eccezioni, mostrano di conoscere in modo assai approssimativo le partecipate affidate alle proprie cure e, in alcuni casi, addirittura il tipo di attività svolte. E poi perché il ricorso allo strumento societario richiede che gli indirizzi vengano dati nell'assolvimento dei compiti propri di azionista e nelle sedi a ciò deputate (principalmente assemblee per la nomina degli amministratori ed esame dei risultati dagli stessi prodotti) senza frammistioni spurie e continuative fra compiti che devono essere assolti autonomamente dagli uffici regionali e quelli perseguiti in *outsourcing* dalle società strumentali.

Queste vicende si riducono, infatti, all'osso, nel seguente schema: si crea una società – o se ne utilizza una già esistente – per farle svolgere funzioni tipicamente regionali assumendo, tuttavia, personale, come pure sostenendo spese, senza soggiacere alle norme che regolamentano l'utilizzo di personale (dipendente e non) ovvero l'acquisizione di beni e servizi da parte di un ufficio

regionale. Certo, situazioni d'emergenza potrebbero, in alcuni limitatissimi casi, prestarsi ad essere ragionevolmente fronteggiate anche in questo modo: ma è evidente che deve trattarsi di fatto assolutamente eccezionale e da contenere in un limitatissimo spazio temporale e non sconfinare nell'ordinario criterio di gestione di una società pur strumentale.

Questa situazione, peraltro, crea, a sua volta, ulteriori elementi di distorsione spingendo gli amministratori (o dirigenti) più attivi di tali società a tentare di "ampliare" le proprie quote di "mercato" prospettando l'erogazione dei propri servizi a più assessorati e scatenando, così, una impropria concorrenza tutta interna al sistema regionale che ne accentua i potenziali elementi distorsivi piuttosto che quelli che privilegiano efficienza e sana gestione.

Vi è, poi, una questione apparentemente solo nominalistica che però genera tale e tanta confusione da meritare un capitolo ad hoc. Le partecipate in questione gestiscono tanto risorse proprie (capitale attribuito o finanziamenti erogati), quanto risorse altrui (comunitarie, nazionali, regionali). Le seconde – largamente predominanti in termini di volumi - sono fondi di vario genere (perlopiù rotativi) attribuiti alle singole società in base a specifiche leggi. Le partecipate vengono, al riguardo, incaricate (quantomeno formalmente) di prestare alcuni servizi quali: (i) diffusione dell'informazione sulle opportunità esistenti, (ii) istruttoria delle relative domande, (iii) comunicazione all'Assessorato competente delle valutazioni effettuate per riceverne indicazioni conclusive, (iv) assegnazione/erogazione delle relative risorse.

Tutto questo articolato meccanismo, che gestisce peraltro cifre di assoluto rilievo, non ricade sotto il coordinamento o controllo – neppure a posteriori – di un unico ufficio regionale. Conseguenze che non si conosce, ad esempio, in base alla pluralità di leggi operanti se, quanto, quando e come, è stato attribuito un contributo all'impresa tale o all'iniziativa tal'altra. Né si hanno elementi idonei a valutare – a posteriori - quali risultati ha effettivamente prodotto la legge tale o la legge tal'altra. Per non dire del non infrequente uso di risorse stanziare in testa ad una certa società e per certe finalità che, se riscontrate sovrabbondanti o semplicemente non ancora spese nel contesto loro proprio, vengono deviate verso finalità del tutto estranee a quelle proprie (magari per esservi ripristinate qualche tempo dopo) senza che gli organi politici competenti ne possano avere adeguata contezza.

Questo insieme di fenomeni produce una situazione di vera e propria opacità circa l'esistenza, l'allocazione e l'utilizzabilità, delle ingenti risorse disponibili nel contesto regionale. Non consente, conseguentemente, al decisore politico di conoscere adeguatamente e tempestivamente la realtà. Ne limita e deforma gravemente la capacità di formarsi un proprio punto di vista. Ne rende, inevitabilmente, inappropriate e superficiali le relative scelte.

In questo quadro, prima di proporre soluzioni, è necessaria la piena ricostruzione del quadro e la riconduzione dello stesso ad un unico strumento idoneo a: (i) raccogliere sistematicamente le

informazioni relative al sistema di partecipazioni regionali per renderle disponibili alla valutazione politica; (ii) indirizzare e monitorare non i compiti assegnati dal decisore politico bensì la strumentazione tecnica e materiale con cui detti compiti devono essere assolti per conseguire le migliori economie ed efficienze di scala; (iii) esercitare direttamente od indirettamente – rispondendone i relativi amministratori - quelle funzioni che vengono espressamente delegate dagli organi politici alle società strumentali.

Il processo di ristrutturazione si dovrà muovere nella seguente direzione:

a. Razionalizzare il sistema delle partecipazioni regionali con l'obiettivo di semplificarne la struttura e rendere facilmente visibili e governabili i processi che si svolgono nell'ambito delle singole partecipate, realizzando un idoneo sistema di raccolta e monitoraggio delle informazioni di base a vantaggio degli organi politici regionali.

b. Evitare la dispersione delle risorse concentrando sia il numero di entità operative sia le rispettive strutture, ricorrendo alla diversificazione solo laddove la specificità dell'intervento richiede una struttura totalmente dedicata e specializzata.

c. Ridurre all'indispensabile le partecipazioni possedute direttamente dalla Regione Lazio.

Un quadro, come si desume dall'asciutto resoconto della Commissione, molto negativo e di difficile soluzione. Un merito della nuova amministrazione, necessario ma non sufficiente, è stato quello di mettere a fuoco il problema. Ciò sta avvenendo, con i rinnovati vertici della società capogruppo.

6.8 Il bilancio di genere e il bilancio sociale.

La Regione Lazio, prima in Italia, ha istituito un ufficio del Bilancio di genere. Il Dipartimento Economico e Occupazionale, con direttiva del 21 novembre 2005, ha dato vita a una struttura di base denominata “ Bilancio di genere” all'interno dell'Area “ Relazioni con le parti sociali , con il pubblico e comunicazione istituzionale”del Dipartimento medesimo.

Le funzioni che espletterà sono:

- applicazione, in via sperimentale, di nuovi strumenti di *gender auditing*;
- elaborazioni dei modelli di rendicontazione secondo il profilo del *gender auditing* selezionato, sperimentandone l'applicabilità attraverso l'analisi del DPEFR della Regione Lazio;
- azioni di sensibilizzazione e informazione sul tema delle discriminazione di genere nelle politiche di bilancio;

- monitoraggio interno all'Amministrazione ai fini della costruzione del bilancio di genere.

La costruzione dei bilanci pubblici secondo la prospettiva di genere è funzionale ad assicurare che la parità tra donne e uomini sia sempre più una priorità anche nella programmazione delle politiche di bilancio. Il *gender mainstreaming* è una strategia efficace per promuovere l'uguaglianza tra i sessi. La regione Lazio intende perseguire una politica attiva e visibile di *mainstreaming* nella prospettiva di genere in tutte le politiche e i programmi, comprese quelle economiche.

Si tratta di dar vita ad un servizio che sia capace di dar attuazione al principio di *gender mainstreaming* nella procedura di bilancio, ossia di procedere alla valutazione di impatto sul genere delle politiche di bilancio, integrando la prospettiva di genere a tutti i livelli della procedura di bilancio e così riorganizzando le entrate e le uscite al fine di promuovere l'uguaglianza tra i sessi.

Il *gender budgeting* non mira a produrre bilanci separati per le donne bensì ad intervenire sul bilancio regionale con l'obiettivo finale di realizzare la parità tra donne e uomini. Uno sguardo di genere sul bilancio è importante, oltre che innovativo.

La Regione Lazio è la prima in Italia a dare attuazione alla normativa internazionale che spinge in questa direzione.

Costruire un bilancio con una prospettiva di genere significa:

- determinare come i singoli cittadini beneficiano della spesa pubblica e contribuiscono al reddito pubblico, sottolineando le differenze tra donne e uomini tramite il ricorso a dati e *benchmark* qualitativi e quantitativi;
- valutare il diverso impatto prodotto sulle donne e sugli uomini dalle politiche di bilancio e dalla redistribuzione delle risorse in termini di denaro, servizi, tempo e lavoro sociale e domestico;
- analizzare l'impatto di genere in tutti i settori dell'intervento pubblico e introdurre progressivamente il *gender budgeting* in tutte le politiche quali l'istruzione, la previdenza sociale e i servizi sociali, l'assistenza sanitaria, le azioni e le misure a favore dell'occupazione, i trasporti, la casa, ecc.,
- attuare una procedura di bilancio *bottom-up* (dal basso verso l'alto) e promuovere il coinvolgimento e la partecipazione di tutti i cittadini - donne e uomini - e di tutti gli attori interessati (associazioni e ONG) al fine di individuare le diverse esigenze specifiche e le politiche e le misure più adeguate per soddisfarle;
- verificare che l'allocazione delle risorse risponda in maniera congrua e adeguata alle diverse esigenze e richieste delle donne e degli uomini;
- accertarsi che l'analisi di genere e la valutazione dell'impatto di genere siano debitamente considerati nelle diverse fasi di progettazione, definizione, attuazione, controllo e valutazione del

bilancio;

- utilizzare il bilancio regionale per definire adeguate priorità politiche e individuare strumenti, meccanismi e azioni specifiche per raggiungere la parità tra donne e uomini tramite le politiche pubbliche;
- ridefinire le priorità e riallocare la spesa pubblica senza necessariamente aumentare l'ammontare del bilancio pubblico totale;
- verificare e rendere conto dell'efficacia e dell'efficienza della spesa pubblica rispetto alle priorità e agli impegni fissati in generale e, nello specifico, relativamente al rispetto delle pari opportunità tra donne e uomini nella redistribuzione delle risorse e dei servizi pubblici.

La Giunta intende avviare nell'ambito dell'Osservatorio della finanza regionale una specifica attività finalizzata alla redazione del Bilancio sociale come strumento di rendicontazione sociale delle attività svolte dalla Regione Lazio. Ciò con l'obiettivo di fornire uno strumento di rendicontazione dei risultati raggiunti in relazione agli obiettivi dichiarati che consenta di verificare quanto l'attività dell'Ente incida sul contesto sociale. L'Osservatorio costituisce la sede all'interno della quale potranno essere valutati l'impostazione metodologica ed il sistema valoriale, al quale ricondurre i dati di contabilità finanziaria per poter rappresentare le valutazioni di impatto inerenti la spesa regionale.

Tale attività è strettamente connessa all'attenzione posta dalla Giunta una necessità di stabilire tutti i soggetti della concertazione un sistema di informazione quanto più "intelligente" e condiviso e sulla base del quale assicurare la più ampia concertazione e partecipazione sulle scelte dell'esecutivo.

6.9 Altraeconomia

La Regione Lazio, in merito al tema dell'"Altraeconomia", intende perseguire le seguenti finalità:

- rafforzare il sostegno di tutte le esperienze dell'"altreconomia" presenti sui territori regionali e avviare presto dei tavoli locali sui relativi temi;
- incentivare e promuovere il consumo critico tra i cittadini laziali sostenendo una campagna per gli acquisti etici, per l'eliminazione dei cibi inquinati e per l'adozione di prodotti biologici, e altre campagne sugli acquisti responsabili su alcuni temi chiave: consumi alimentari e di prodotti per la casa, risparmio energetico e idrico, riuso e riciclo, finanza etica, mobilità, turismo e tempo libero.
- promuovere una legge regionale per la selezione etica degli sponsor, per arrivare sempre più ad acquisti etici ed eco-compatibili (appalti verdi o etici), anche tramite lo strumento del

Green Public Procurement, per incentivare le imprese a tenere comportamenti socialmente responsabili;

- sostenere tutte le attività di economia alternativa che sono finalizzate alla creazione di posti di lavoro duraturi e correttamente retribuiti;
- appoggiare le iniziative riguardanti i beni comuni, in particolare la salvaguardia dell'ambiente, la tutela dell'acqua e l'uso di energie alternative;
- promuovere la nascita di distretti locali dell'altraeconomia.

7. La sanità

7.1 Il disavanzo sanitario

L'individuazione dell'enorme extradeficit sanitario, nel novembre del 2005, ha posto una pesante ipoteca sull'azione di risanamento e sviluppo della regione. Per richiamare solo alcuni dati essenziali, già rilevati, con alcune approssimazioni, nel DPEFR 2006 – 2008 (pag. 34), va ricordato che nel 2003 il disavanzo d'esercizio, passa dai 433 milioni del preconsuntivo ai 636 del consuntivo, con uno scarto di 203 milioni (pari al 46,8 per cento) e nel 2004 dai 426 del preconsuntivo ai 1.455, con un incremento di 1.028 milioni (pari al 241 per cento). L'extra deficit complessivo registrato nel biennio 2003 – 2004 ammonta a 1.231 milioni.

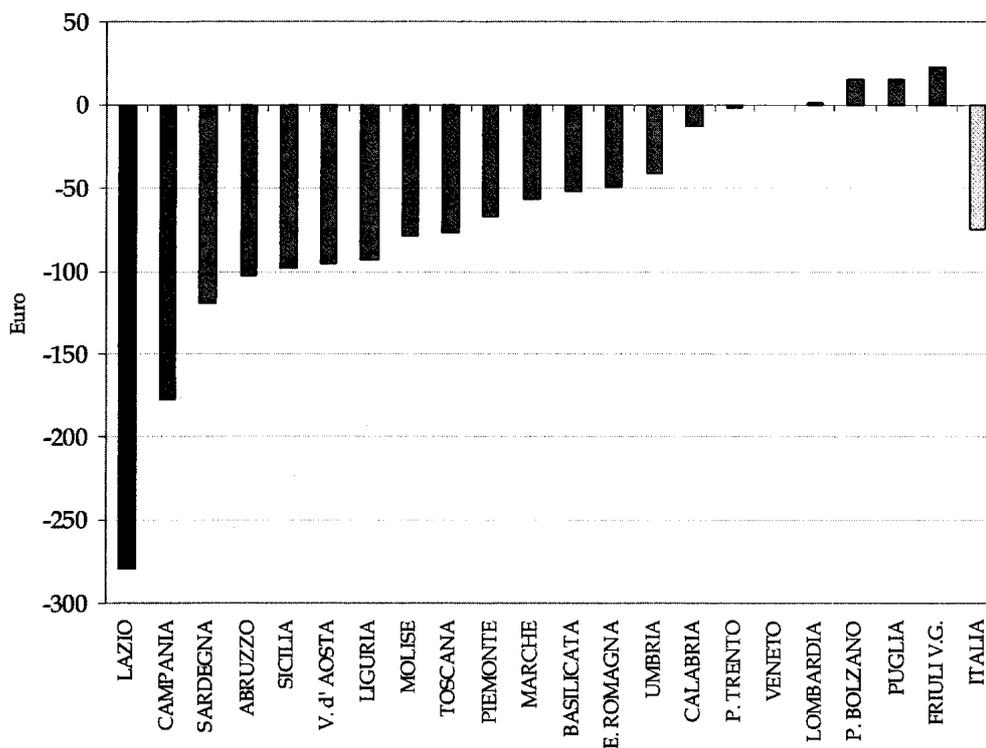
Se confrontati con i dati delle altre regioni, i deficit del Lazio risultano essere i più elevati d'Italia, sia in valore assoluto, sia in termini pro-capite, come mostrano il grafico e la tabella⁵¹ seguenti.

REGIONI	Deficit (€ milioni)		
	2002	2003	2004
LAZIO (*)	-647	-515	-1,470
CAMPANIA	-594	-553	-1,023
SARDEGNA	-175	-139	-197
ABRUZZO	-126	-127	-134
SICILIA	-342	-100	-492
V. d' AOSTA	-44	-48	-12
LIGURIA	-44	-44	-148
MOLISE	-19	-73	-26
TOSCANA	-41	20	-276
PIEMONTE	-41	-100	-295
MARCHE	-98	-72	-86
BASILICATA	-1	-19	-31
E. ROMAGNA	-41	-40	-205
UMBRIA	2	-46	-36
CALABRIA	-154	16	-27
P. TRENTO	-158	-191	-1
VENETO	-212	-145	0
LOMBARDIA	-314	45	8
P. BOLZANO	-272	-299	7
PUGLIA	-32	109	64
FRIULI V.G.	-9	-48	27
ITALIA	-3,361	-2,370	-4,351

Fonte: Corte dei Conti su dati Ministero della Salute
 (*) I dati includono l'extra-deficit rilevato a fine 2005

⁵¹ I valori sono leggermente diversi da quelli indicati per Lazio. In particolare nel 2003 erano stati ascritti 125 milioni a sopravvenienze passive degli anni precedenti, successivamente contabilizzati nell'anno.

avanzo/disavanzo procapite 2004



Per quanto concerne il 2005, nel precedente DPEFR avevamo, per carenza di informazioni, espresso delle valutazioni troppo ottimistiche, che devono essere in parte rettificare. Il disavanzo, stimato in 1 miliardo sulla base dell'ipotesi che nel livello dell'anno precedente fosse contenuta, oltre alla componente strutturale, quella relativa agli anni pregressi, si è rilevato a consuntivo più elevato. I dati relativi al 2005, ora disponibili, anche se al livello di preconsuntivo (il consuntivo, che dovrebbe essere predisposto per il 30 aprile, è ancora in corso di definizione) collocano il disavanzo a 1,8 miliardi. La conseguenza sull'equilibrio dei conti regionali di questa nuova valutazione, peraltro non definitiva, rischia di essere devastante.

Tabella 7.1.1 CONTO ECONOMICO delle ASL (in milioni di euro e variazioni percentuali)						
	2003	2004	2005	var 04/03	var 05/04	
1 Totale entrate	7.492	8.065	8.419	7,7%	4,4%	
2 Totale spese	7.901	8.870	9.894	12,3%	11,5%	
3 di cui TOTALE COSTI A GESTIONE DIRETTA	3.667	3.920	4.649	6,9%	18,6%	
4 di cui ACQUISTO DI BENI SANITARI E NON SANITARI	559	623	923	11,4%	48,1%	
5 di cui ACQUISTO DI SERVIZI NON SANITARI	480	536	733	11,6%	36,8%	
6 di cui PERSONALE	2.270	2.350	2.476	3,5%	5,4%	
7 di cui MANUTENZIONI	76	75	118	-0,9%	58,0%	
8 di cui UTILIZZO BENI DI TERZI	101	119	101	18,2%	-14,7%	
9 di cui ALTRI COSTI A GESTIONE DIRETTA	182	217	298	19,6%	37,1%	
10 di cui TOTALE COSTI PER ACQUISTO PRESTAZIONI SANITARIE	4.233	4.950	4.924	16,9%	-0,5%	
11 di cui ACQUISTO PRESTAZIONI SANITARIE DA PRIVATO	3.910	4.438	0	13,5%		
12 Assistenza Sanitaria di base	410	424		3,3%		
13 Assistenza Farmaceutica	1.263	1.410		11,6%		
14 Assistenza Specialistica	274	312		13,9%		
15 Assistenza Riabilitativa	236	259		9,7%		
16 Assistenza Integrativa	151	170		12,4%		
17 Assistenza Ospedaliera da privato	1.070	1.331		24,4%		
18 Altro	507	533		5,2%		
19 di cui ACQUISTO PRESTAZIONI SANITARIE DA PUBBLICO	323	512		58,6%		
20 PROVENTI finanziari, straordinari, imposte nell'esercizio	(235)	(671)	(290)	185,0%	-56,7%	
21 RISULTATO D'ESERCIZIO	(644)	(1.476)	(1.765)	129,0%	19,6%	

La tabella 7.1.1 riporta, per gli anni 2003 – 2005 le principali voci di spesa del sistema sanitario regionale. Il disavanzo presenta un andamento esplosivo: cresce, rispetto all'anno precedente, del 129 per cento nel 2004 ed ancora del 19,6 per cento nel 2005.

Al di là delle cause, scostamenti di questa natura denotano uno scarso controllo dei flussi finanziari, non compatibile con un sistema complesso e con volumi quali sono quelli della sanità laziale (oltre 9 miliardi di euro annui). Per imprimere una svolta incisiva è necessario in primo luogo attivare con immediatezza un adeguato sistema di controlli, di cui sono stati delineati i contorni, ma che stenta a decollare. Per dare una scossa al sistema la cabina di regia da poco istituita (paragrafo 7.6.1) ha avviato immediatamente sua azione e sta compiendo una *due diligence* completa del sistema, verificando ed integrando le cause dello sfondamento sistematico ed i rimedi per arginarlo, al fine di sostenere lo sforzo della regione, teso ad evitare l'applicazione automatica delle addizionali Irpef e Irap.

7.2 Gli effetti della legislazione vigente

In un quadro come quello sinteticamente richiamato, scoperto alla fine del 2005, la possibilità di ripianare il disavanzo entro il 30 aprile 2006, come previsto dalla legge finanziaria per il 2005, si è configurato immediatamente come un'impresa molto difficile.

Le conseguenze sono note: in base al comma 174 della legge finanziaria per il 2005, entro il 30 maggio 2006 (come ha ricordato, con lettera del 29 aprile, il presidente del consiglio uscente) "il presidente della regione, in qualità di commissario ad acta, approva il bilancio di esercizio consolidato del Servizio sanitario regionale al fine di determinare il disavanzo di gestione e adotta i necessari provvedimenti per il suo ripianamento, ivi inclusi gli aumenti dell'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e le maggiorazioni dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività

produttive entro le misure stabilite dalla normativa vigente. I predetti incrementi possono essere adottati anche in funzione della copertura dei disavanzi di gestione accertati o stimati nel settore sanitario relativi all'esercizio 2004 e seguenti".

Il cerchio, come già rilevato nel paragrafo precedente, paradossalmente si chiude: dopo avere scoperto il dissesto della sanità regionale (provocato dal ministro della salute, ex-presidente della regione) la nuova amministrazione si trova schiacciata da una penalizzante procedura sanzionatoria.

Fortunatamente il quadro nazionale è mutato e, com'è emerso nelle dichiarazioni del nuovo responsabile della salute, l'intento è di delineare un approccio cooperativo. Del resto anche nella legge finanziaria per il 2006, l'esigenza di affrontare le criticità di alcune regioni in modo condiviso era balenata, tant'è che, al comma 278, è stata prevista "comunque, per le regioni interessate, la stipula di specifici accordi diretti all'individuazione di obiettivi di contenimento della dinamica della spesa al fine della riduzione strutturale del disavanzo"⁵².

L'approccio cooperativo è stato ribadito dal ministero dell'economia che, nel confermare la procedura prevista dalla legislazione vigente, ha precisato che "qualora le Regioni per le quali l'automatismo è scattato presentassero, entro la fine del mese di giugno, misure efficaci, il Ministro dell'economia e delle Finanze assumerà iniziative volte a promuovere la disattivazione dell'intervenuto aumento delle aliquote". Il piano di risanamento, riproposto in pratica pressoché integralmente in questo capitolo del documento, è stato già presentato al governo e le indicazioni in esso contenute rendono a nostro avviso realizzabile il percorso di risanamento.

L'incremento automatico delle addizionali per la copertura del deficit sanitario, prevista dalla vigente normativa nazionale, potrà quindi essere evitata e con esso, la deresponsabilizzazione della regione, che non vogliamo. Sarebbe, infatti, per certi aspetti, più facile ripararsi dietro lo schermo dell'imposizione esterna per la copertura di uno squilibrio, ereditato, tra l'altro, dalla precedente gestione politico-amministrativa. Ma questo contrasta con la nostra convinzione, ampiamente argomentata (nei paragrafi 1.3.2 e 6.1), della necessità di una maggiore responsabilizzazione della regione, anche dal punto di vista fiscale. Inoltre, come si è costatato nel 2004 e nel 2005, la possibilità di formazione di disavanzi esplosivi nella sanità in assenza di governo del sistema è tale da vanificare, sia gli inasprimenti fiscali, sia gli interventi tampone. Nel caso in esame ad esempio, a fronte di un disavanzo relativo al 2005, pari ad 1,8 miliardi (che peraltro, insieme a quello dell'anno precedente, non considerato dal meccanismo legislativo della

⁵² In base a questa disposizione sono stati assegnati alla regione Lazio 400 milioni del miliardo stanziato dalla legge finanziaria per il 2006 per le regioni con deficit strutturali.

legge finanziaria per il 2006, raggiunge i 4 miliardi), le entrate derivanti dall'aumento automatico raggiungerebbero solo l'ammontare di 680 milioni (430 dall'Irap e 250 dall'Irpef).

La via maestra, l'unica efficace, resta la riduzione strutturale della spesa, che va depurata degli innumerevoli sprechi ed inefficienze. Ovviamente altri interventi, come quelli indicati nel piano di rientro, possono accompagnare questo processo e renderlo più rapido.

Il nuovo quadro nazionale consentirà inoltre di affrontare, con spirito cooperativo, le questioni legate al dimensionamento del fondo sanitario nazionale⁵³, che soffre di una sottostima strutturale, e al reperimento delle risorse per gli oneri legati ai contratti del settore.

7.3 Il sistema sanitario regionale del Lazio

La tabella relativa alla ripartizione del disavanzo tra le varie strutture sanitarie (tabella 7.1.1, paragrafo 7.1) mostra la particolare complessità del sistema sanitario laziale.

Le strutture che compongono il Servizio Sanitario Regionale ("SSR") il cui costo è, in tutto o in parte, a carico della Regione sono:

- 12 Aziende Sanitarie Locali, cui va aggiunta l'ARES (servizio 118);⁵⁴
- 3 Aziende Ospedaliere ed 1 azienda mista;⁵⁵
- 4 Policlinici;⁵⁶
- 2 Istituti di ricerca a carattere scientifico (IRCCS) pubblici;⁵⁷
- 6 IRCCS privati;⁵⁸

A queste si aggiungono 42 strutture private accreditate per il ricovero acuti e 7 ospedali classificati⁵⁹.

Le ASL sono parte integrante del SSR, ed i loro bilanci sono approvati dalla Regione. Per i 4 policlinici universitari e i 3 istituti il finanziamento è regolato da accordi *ad hoc*. Per gli ospedali convenzionati (tra i quali i c.d religiosi), il finanziamento è impostato su accordi che prevedono l'acquisto di servizi sanitari da parte della Regione sulla base di una tariffa negoziata da parte dell'Assessorato alla Sanità.

⁵³ La sottostima del fondo rispetto al costo degli attuali Livelli essenziali di Assistenza (LEA) da garantire ai cittadini, ripetutamente denunciata dalle regioni e quantificata in 4,5 miliardi di euro, determina in molte regioni, soprattutto del centro-sud, un significativo disavanzo non riassorbibile che si è trascinato nel corso degli anni. Per il Lazio la sottostima implica minori contributi stimabili in circa 450 milioni annui (tabella 7.7.2, riga 15).

⁵⁴ ASL RM A, ASL RM B, ASL RM C, ASL R M D, ASL RM E, ASL RM F, ASL RM G, ASL RM H, ASL FR, ASL LT, ASL RI, ASL VT,

⁵⁵ AO S. CAMILLO, AO S. FILIPPO, AO S. GIOVANNI. L'AO S. ANDREA è un'azienda mista (in cui il direttore generale è nominato dalla regione)

⁵⁶ AO POL. UMBERTO I, AO POL. TOR VERGATA, POL. Gemelli, Campus

⁵⁷ IRCCS Spallanzani, e IRCCS IFO.

⁵⁸ S. Lucia, Fondazione Bietti, Fondazione Ebbri, S. Raffaele, IDI e Bambino Gesù

⁵⁹ O. S. Giovanni Calabita FBF, O. S. Maria G. Tannini, O. Israelitico, O. Cristo Re, O. San Carlo di Nancy, O. S. Pietro FBF, O. Regina Apostolorum.

In nessun'altra regione del paese vi è un intreccio così complesso, che necessita, per essere governato, di grande capacità organizzativa, fino ad oggi mancata. Le conseguenze negative sull'*accountability* delle strutture è evidente e non ben chiara risulta la linea di demarcazione tra sostegno statale e regionale a strutture che svolgono funzioni non riassumibili interamente nella sfera della sanità regionale (come, ad esempio, i policlinici universitari⁶⁰). Un primo obiettivo da conseguire, premessa per rimettere ordine nei conti della sanità, consiste nella individuazione di questo confine⁶¹.

7.4 La spesa farmaceutica

A livello nazionale spesa farmaceutica netta a carico del SSN nel 2004 si è attestata a circa 11.979 milioni di euro con un aumento dell'8 per cento rispetto al 2003. L'aumento della spesa è correlato a un incremento del numero delle ricette del 6,8 per cento rispetto al 2003.

Nella Regione Lazio, la spesa farmaceutica netta⁶² registrata nel 2004 è stata di 1.404 milioni di euro, con un incremento sul dato regionale 2003 pari all'11,2 per cento, anch'esso correlato ad un innalzamento del numero di ricette dell'8,2 per cento. Nel complesso la spesa farmaceutica pro-capite della Regione Lazio nel 2004 ha guadagnato il primato della spesa sanitaria regionale pro-capite più alta del paese.

Tabella 7.4.1: Spesa farmaceutica regionale 2004⁶³

n.ricette	diff. 03	spesa lorda	diff. 03	ticket	incidenza su lorda	sconto	incidenza su lorda netto iva	spesa netta	diff. 03
48.081.671	8,2%	1.569.852.551	13,0%	48.987.897	3,1%	116.116.807	8,14%	1.404.747.846	11,2%
	n. ricette pro-capite	diff. 03	spesa netta pro-capite	diff. 03	spesa lorda per ricetta	diff. 03	spesa netta per ricetta	diff. 03	
Lazio	9,34	12,0%	272,99	15,1%	32,65	4,4%	29,22	2,8%	
Media Italia	8,18	8,0%	209,00	9,2%	28,76	2,2%	25,54	1,1%	

⁶⁰ Nella regione Lazio si forma circa il 20 per cento dei medici italiani ed un notevole numero di medici dell'area del mediterraneo. La presenza di ben 5 facoltà di medicina e chirurgia operanti attraverso altrettante strutture ospedaliere universitarie, se da un lato costituisce un elemento di eccellenza e di richiamo, comporta però un notevole appesantimento del sistema sanitario e pesanti oneri finanziari. In questo quadro, se si considera l'insieme dei fattori, sia interni che esterni, che hanno determinato il debito e che caratterizzano il deficit della sanità del Lazio, la quota di disavanzo da coprire a carico della regione andrebbe significativamente ridimensionata. Prudenzialmente questo onere viene quantificato in 60 milioni annui (tabella 7.7.2, riga 16).

⁶¹ Un peso aggiuntivo ulteriore, rispetto alle altre regioni, è indotto inoltre dai grandi eventi che si svolgono a Roma, i quali, ancorché straordinari (ci riferiamo agli eventi di natura religiosa quali i funerali di Giovanni Paolo II, all'emergenza per il rischio di attentati terroristici a Roma, al Giubileo e così via) comportano il mantenimento di un livello supplementare di assistenza sanitaria nella capitale (tale effetto, rispetto al quale vanno individuati adeguati criteri di stima, può essere in prima approssimazione, prudenzialmente valutato nell'ordine di 100 milioni annui, tabella 7.7.2, riga 14, attualmente sostenuti interamente dalla regione). Inoltre, a conforto della specificità del Sistema Sanitario Regionale, possono essere richiamati due diversi elementi, che incidono nel computo del riparto del FSN. Il primo consiste nella considerevole sottostima dei residenti dovuta al mancato aggiornamento dei dati ISTAT. In particolare, a fronte del dato di popolazione utilizzato per il riparto dell'anno 2005, pari a 5.261.241 abitanti è stata avviata dai comuni e dalla regione una procedura volta a recuperare la popolazione non censita, che porterebbe i residenti a 5.426.493. La differenza di circa 165.000 unità determinerebbe un incremento del fondo regionale di circa 240 milioni di euro (tabella 7.7.2, riga 13). Il secondo è dato dalle notevoli difficoltà nelle procedure di regolarizzazione dei cittadini stranieri che comunque, per quanto ancora fuori dal censimento, godono di assistenza a carico del SSR, con onere solo parzialmente rimborsato dallo stato.

⁶² Al netto di ticket e sconti

⁶³ Fonte: Rapporto Federfarma sulla Spesa Sanitaria 2004

L'uso dei farmaci equivalenti (c.d.generici), pur in aumento (tabella 7.4.2), rappresentato dal numero delle confezioni prescritte a carico del SSN sul totale delle confezioni, che è passata a livello nazionale dal 21,7% del 2004 al 27,2% del 2005, è nel Lazio ancora inferiore rispetto alla media nazionale.

Tabella 7.4.2: Incidenza dei farmaci equivalenti su spesa e numero confezioni 2005/2004

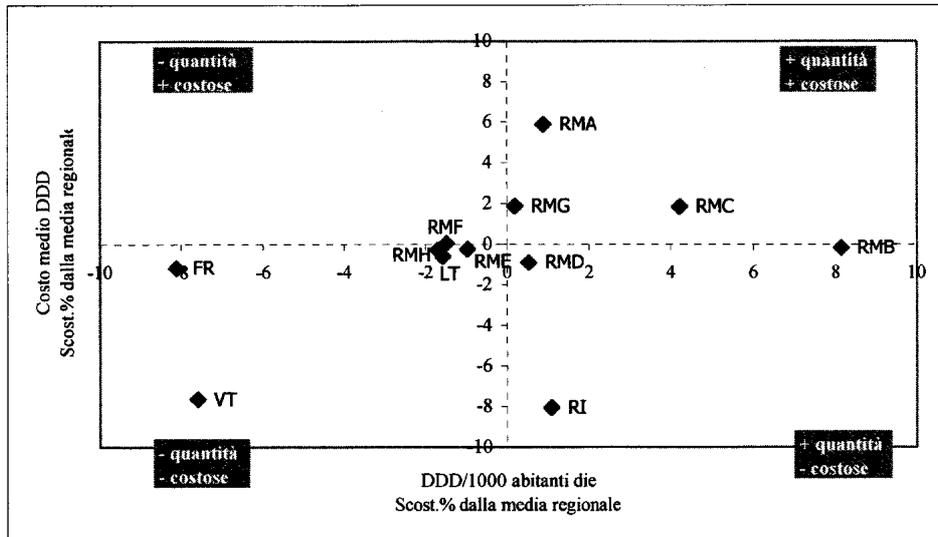
Regioni	incidenza confezioni 05	incidenza confezioni 04	incidenza spesa 05	incidenza spesa 04
Bolzano	23,7%	19,64%	12,2%	9,20%
Sardegna	24,6%	19,71%	12,0%	8,92%
Liguria	25,3%	19,05%	13,6%	9,16%
Valle D'Aosta	25,4%	19,73%	13,8%	9,86%
Veneto	25,6%	20,93%	13,6%	10,56%
Friuli	25,8%	21,07%	13,8%	10,79%
Lazio	26,5%	20,78%	12,5%	9,48%
Abruzzo	26,5%	20,40%	13,9%	10,16%
Marche	26,6%	22,51%	14,6%	11,55%
Piemonte	26,6%	20,71%	13,5%	10,25%
Emilia-Romagna	27,0%	22,23%	15,3%	12,01%
Trento	27,0%	22,33%	14,6%	11,34%
Italia	27,2%	21,70%	13,7%	10,44%
Lombardia	27,4%	21,88%	13,4%	10,30%
Puglia	27,6%	22,04%	12,3%	9,66%
Sicilia	27,6%	21,46%	12,8%	9,54%
Molise	27,9%	21,45%	13,3%	9,47%
Umbria	27,9%	22,97%	15,6%	12,50%
Basilicata	28,0%	22,45%	14,8%	10,82%
Calabria	28,3%	22,14%	13,3%	10,24%
Campania	29,2%	23,44%	15,2%	11,56%
Toscana	29,5%	24,20%	17,4%	13,55%

La differenza tra il 13% e lo sfondamento da coprire (pari al 40%) è, per il 2004, di circa 438 milioni di euro e, per il 2005, di circa 380 milioni di euro.⁶⁴ La spesa farmaceutica rimane ancora uno dei fattori strutturali del disavanzo, essendo la spesa territoriale ben sopra il 13% previsto dalle norme, come si evince dal seguente studio.

Dall'analisi comparata dei seguenti grafici si evidenzia che la maggioranza delle ASL insistenti sul territorio della Provincia di Roma, presentano un livello prescrittivo a carico dei medici di medicina generale e dei pediatri di libera scelta che non è influenzato dal numero delle dosi, quanto piuttosto dal costo delle stesse.

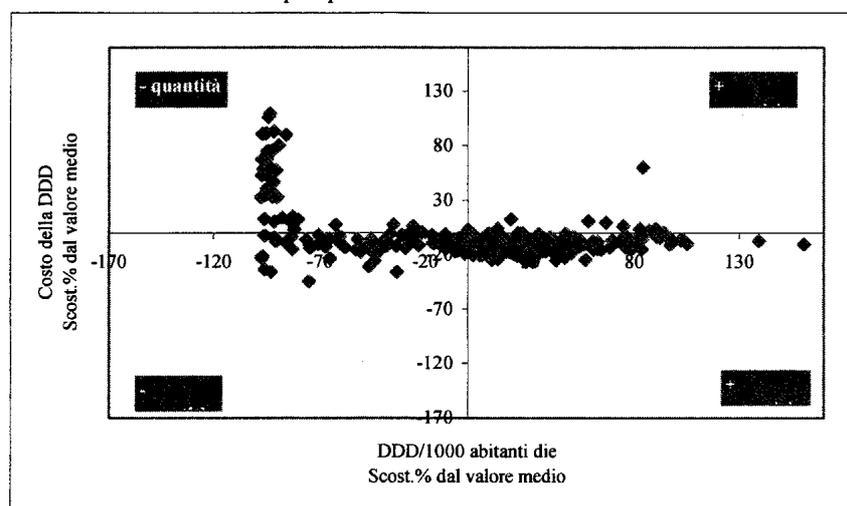
⁶⁴ La diminuzione registrata nel 2005 va ascritta all'effetto combinato, delle manovre AIFA e delle misure di contenimento disposte dalla nuova giunta, nel corso della seconda parte dell'anno.

Grafico 7.4.1: Distribuzione delle ASL per quantità e costo medio della DDD per il 2004



Le ASL Roma A, Roma C e Roma G sono situate nel primo quadrante e indicano un orientamento prescrittivo più consistente di altre ASL, accompagnato anche da un più elevato valore della prescrizione; analogamente i valori delle ASL di Frosinone, di Latina e di Viterbo si trovano nel terzo quadrante, a esprimere un orientamento della prescrizione verso minori quantità, meno costose. L'elevata variabilità è evidenziata anche dalla ASL di Rieti (maggiori quantità meno costose). Le altre ASL romane si trovano fra il II e il III quadrante e mostrano che l'attitudine prescrittiva non è influenzata dal numero di DDD, tutte con scostamenti inferiori al valore medio regionale, quanto piuttosto dal loro costo. Analisi simili sono state svolte per analizzare la variabilità prescrittiva dei medici di medicina generale (MMG) e dei pediatri di libera scelta (PLS). Un esempio è riportato nella figura seguente.

Grafico 7.4.2: Distribuzione dei MMG/PLS per quantità e costo medio della DDD 2004



Circa il 65% della popolazione ha ricevuto almeno una prescrizione, il consumo di farmaci aumenta con l'età, un'assistibile con più di 65 anni ha una spesa di 12 volte superiore e un consumo di 25 volte superiore a quelli di una persona con età compresa tra 15 e 24 anni. La popolazione con età superiore a 65 anni assorbe oltre il 50% della spesa e delle DDD. La prevalenza d'uso è maggiore nella fasce d'età più anziane (80% nella fascia 55-64 anni e circa il 95% in quella con più di 65 anni), spiegabile in larga misura dall'uso di farmaci per patologie croniche (per esempio l'ipertensione); anche nella fascia di età pediatrica si osserva un ampio ricorso al trattamento farmacologico.

Tabella 7.4.3: Riepilogativo della prescrizione farmaceutica SSN per ASL 1° semestre 2005

ASL	Spesa lorda			DDD/1000 abitanti die
	Milioni di euro	pro capite	pro capite pesata	
RMA	72,5	147,5	137,7	438,5
RMB	97,5	144,3	147,6	481,5
RMC	83,8	149,6	143,4	459,0
RMD	72,0	129,7	129,0	430,3
RME	68,3	133,7	129,5	426,4
RMF	33,2	121,4	129,2	422,1
RMG	58,1	131,2	137,5	439,1
RMH	62,1	125,9	134,3	432,8
FR	60,2	121,7	121,4	395,0
LT	67,6	126,0	131,9	427,1
RI	20,1	132,5	123,4	434,3
VT	35,0	118,2	112,2	394,4
Lazio	730,4	133,2	133,2	435,0

La tabella 7.4.4. mostra un confronto per ASL della spesa farmaceutica relativa al 2004 e quella del primo semestre 2005. Per rendere omogenei i dati del 2004 sono stati divisi per due e lordizzati, applicando la percentuale del 3,1 per cento alla spesa netta. Il risultato, che nel complesso mostra una sostanziale stabilità della spesa evidenzia una certa variabilità tra le varie ASL.

Tabella 7.4.4 - Spesa farmaceutica 2004 - Ripartizione per ASL (milioni di euro)

ASL	2004 netta	2004 lorda/2	2005 lorda I sem	Differenza	%
Azienda USL RM A	143,6	74,0	72,5	-1,5	-2,06%
Azienda USL RM B	187,9	96,9	97,5	0,6	0,66%
Azienda USL RM C	160,2	82,6	83,8	1,2	1,47%
Azienda USL RM D	145,5	75,0	72,0	-3,0	-4,01%
Azienda USL RM E	139,6	72,0	68,3	-3,7	-5,09%
Azienda USL RM F	65,2	33,6	33,2	-0,4	-1,22%
Azienda USL RM G	110,8	57,1	58,1	1,0	1,72%
Azienda USL RM H	109,7	56,6	62,1	5,5	9,81%
Azienda USL Viterbo	64,7	33,4	35,0	1,6	4,94%
Azienda USL Rieti	40,4	20,8	20,1	-0,7	-3,49%
Azienda USL Latina	123,8	63,8	67,6	3,8	5,92%
Azienda USL Frosinone	113,0	58,3	60,2	1,9	3,34%
Totale	1.404,4	724,0	730,4	6,4	0,89%

La Regione Lazio, fino al 2005, ha utilizzato, come unica misura di contenimento della spesa sanitaria, il ticket, che ha mantenuto un livello costante di incidenza sulla spesa lorda (3,1%). La nuova amministrazione ha eliminato il ticket dal primo gennaio 2006, soprattutto perché (oltre a rappresentare un impegno elettorale) si era dimostrato uno strumento iniquo ed inefficace, che non ha contribuito minimamente a fare perdere alla regione la maglia nera della più alta spesa per farmaci in Italia.

Tabella 7.5.5: Spesa farmaceutica 2005⁶⁵

n. ricette (Lazio)	48.587.193
Spesa lorda (Lazio)	1.581.638.895
Incremento rispetto al 2004	0,8%
Ticket (Lazio)	48.326.191
Incidenza ticket su spesa lorda	3,1%
Sconto totale (Lazio)	135.992.009
Spesa netta (Lazio)	1.397.320.695
Decremento rispetto al 2004	-0,5
Spesa netta media pro-capite (Lazio) ⁶⁶	268,45
Spesa netta media pro-capite (Nazionale) ⁴	204,66

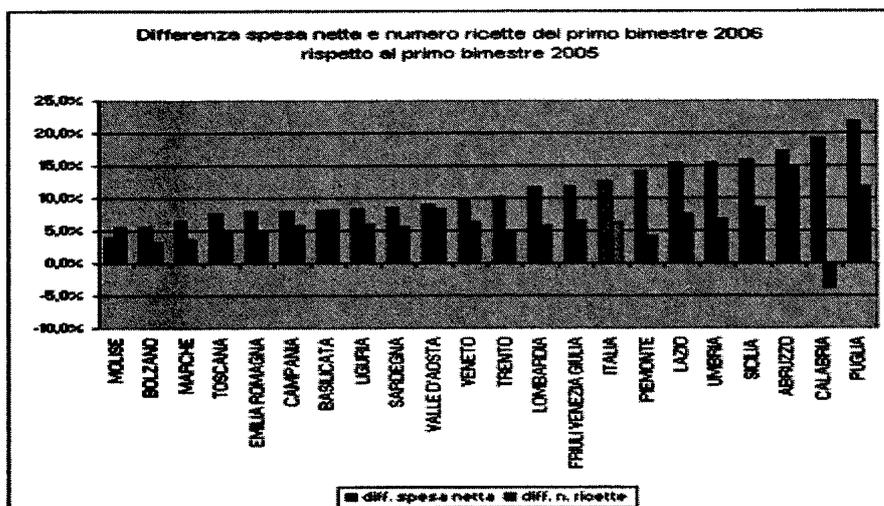
Nei primi tre mesi del 2006 la spesa farmaceutica nazionale netta a carico del SSN si è attestata a circa 3.305 milioni di euro, con un aumento del +12,5% rispetto allo stesso periodo del 2005. L'aumento di spesa più elevato si è verificato nel mese di marzo (+14,6% rispetto a marzo 2005). L'aumento di spesa nel primo trimestre è correlato all'incremento del numero delle ricette (+6,3% rispetto al periodo gennaio-marzo 2005) e all'incremento del valore medio delle ricette stesse (valore medio netto ricetta: 25,42 euro, +5,9% rispetto al primo trimestre 2005). In sostanza, ciò significa che nel periodo gennaio-marzo 2006 sono state rilasciate più ricette e mediamente più costose rispetto ai primi tre mesi del 2005.

D'altra parte, l'aumento del costo delle ricette deriva dal fatto che dal 1° novembre 2005 non è più in vigore lo sconto del 4,12% sul prezzo al pubblico a carico dell'industria farmaceutica. La riduzione dei prezzi dei medicinali SSN del 4,4% (che ha assorbito le riduzioni selettive dei prezzi dei medicinali a maggior impatto sulla spesa in vigore dal 1° gennaio 2005) e lo sconto dello 0,6% a carico dell'industria, in vigore dal 15 gennaio 2006 per ripianare lo sfioramento del tetto di spesa farmaceutica 2005, non sembrano aver determinato effetti di contenimento della spesa pari a quelli prodotti nel 2005 dallo sconto del 4,12% a carico dell'industria e dalle citate riduzioni selettive dei prezzi di alcuni medicinali.

Il grafico 7.4.3 pone in correlazione, Regione per Regione, l'andamento della spesa netta e del numero delle ricette nel primo trimestre 2006 rispetto allo stesso periodo del 2005. Come si può osservare, il dato sulla differenza per la Regione Lazio si attesta sopra il 15%, in ogni caso sopra la media nazionale. Il medesimo grafico evidenzia peraltro che l'aumento della spesa e del numero delle ricette è stato registrato in quasi tutte le Regioni, fatta l'eccezione della sola Calabria.

⁶⁵ Fonte: dati Federfarma

⁶⁶ Per il calcolo della spesa pro-capite sono stati utilizzati dati Istat sulla popolazione residente più aggiornati rispetto alle precedenti rilevazioni.

Grafico 7.4.3⁶⁷

La tabella e il grafico mostrano che, nonostante il ticket, la spesa farmaceutica rimane sostanzialmente sul livello dell'anno precedente.

7.5 L'articolo 129 della legge finanziaria regionale: il piano di rientro strutturale del deficit sanitario.

Lo stato di emergenza dei conti sanitari e la necessità di avviare una serie complessa di interventi per ricondurre il sistema sotto controllo, si erano delineati con sufficiente chiarezza sin dalla fine del 2005. Ancor prima, subito dopo l'insediamento, l'assessorato alla sanità aveva avviato importanti azioni di razionalizzazione, descritte nel precedente DPEFR⁶⁸. L'aggravamento della situazione dei conti ha indotto il legislatore regionale ad introdurre nella legge finanziaria una norma programmatica⁶⁹, al fine di inquadrare le azioni di risanamento, attivate e da attivare, nell'ambito dell'obiettivo del perseguimento dell'equilibrio economico delle aziende del SSR, da conseguire nel triennio 2006-2008, attraverso il contenimento dei costi di produzione diretti e per

⁶⁷ Fonte: Federfarma

⁶⁸ DPEFR 2006 – 2008, par. 1.6.5, pag.32-36.

⁶⁹ L'art. 129 al primo comma recita: "Per ricondurre la spesa sanitaria della Regione ai parametri di qualità ed efficienza definiti a livello nazionale, in conformità con i livelli essenziali d'assistenza, nonché per raggiungere l'obiettivo dell'equilibrio economico delle aziende del servizio sanitario regionale, coerentemente agli obiettivi di razionalizzazione della spesa formulati all'articolo 1, comma 278 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2006) la previsione dei costi di produzione delle aziende relativa al triennio 2006 – 2008 è determinata in modo da conseguire un contenimento del complesso dei costi di produzione diretti e per l'acquisto di prestazioni sanitarie da pubblico e da privato, alla fine del triennio, pari al 12 per cento, rispetto a quanto contabilizzato nell'esercizio 2004, di cui almeno il 3 per cento da conseguire nell'esercizio 2006, fermo restando l'obiettivo del pareggio complessivo da conseguire entro l'anno 2008"

l'acquisto di prestazioni sanitarie da pubblico e da privato. La riduzione complessiva indicata per il triennio è del 12%, di cui almeno il 3% da realizzare nell'esercizio 2006.

La norma fissa per il 2006 obiettivi economici ai direttori generali delle ASL, che devono garantire:

- l'erogazione delle prestazioni ricomprese nei livelli essenziali di assistenza
- il perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario della propria Azienda o struttura sanitaria pubblica attraverso il governo della spesa sanitaria e la riduzione dei maggiori costi che derivano da inefficienze, sprechi, inappropriata organizzazione ed erogativa.

Per il 2006 sono stati fissati i budget applicando, per ciascuna azienda sanitaria⁷⁰, la disposizione legislativa, che dispone una riduzione del 3 per cento dei costi di produzione⁷¹.

Tabella 7.5.1 Budget 2006 delle ASL del Lazio (in milioni di euro)	
	2006
1 Totale entrate	8.475
2 Totale spese	9.701
3 di cui TOTALE COSTI A GESTIONE DIRETTA	
4 di cui ACQUISTO DI BENI SANITARI E NON SANITARI	925
5 di cui ACQUISTO DI SERVIZI NON SANITARI	736
6 di cui PERSONALE	2.806
7 di cui MANUTENZIONI	116
8 di cui UTILIZZO BENI DI TERZI	130
9 di cui ALTRI COSTI A GESTIONE DIRETTA	271
10 di cui TOTALE COSTI PER ACQUISTO PRESTAZIONI SANITARIE	4.721
11 di cui ACQUISTO PRESTAZIONI SANITARIE DA PRIVATO	
12 Assistenza Sanitaria di base	
13 Assistenza Farmaceutica	
14 Assistenza Specialistica	
15 Assistenza Riabilitativa	
16 Assistenza Integrativa	
17 Assistenza Ospedaliera da privato	
18 Altro	
19 di cui ACQUISTO PRESTAZIONI SANITARIE DA PUBBLICO	
20 PROVENTI finanziari, straordinari, imposte nell'esercizio	(227)
21 RISULTATO D'ESERCIZIO	(1.453)

Nella tabella 7.5.1 sono raccolti i valori stimati, ancora in corso di perfezionamento⁷².

⁷⁰ Nella modulistica obbligatoria per il budget 2006 è stata inserita una apposita scheda (All.4) finalizzata alla esplicitazione della tipologia di interventi che la Direzione Aziendale intende porre in essere per ottenere la riduzione dei costi.

⁷¹ Le Aziende Sanitarie Locali dovranno escludere dal totale costi il valore dei consumi di prestazioni sanitarie da parte dei propri residenti presso strutture esterne all'azienda (acquisto servizi sanitari).

⁷² Il 21 aprile 2006 sono iniziati gli incontri con le aziende sanitarie per il concordamento dei budget 2006 e la conseguente definizione del disavanzo consolidato, stimato per il corrente anno. La negoziazione dei budget avviene sulla base del documento presentato dalle aziende a cui è stato richiesto di elaborare una proposta che contempli una riduzione di almeno del 3% dei costi rispetto al 2005. Le proposte sono analizzate in dettaglio dagli uffici dell'assessorato per verificare la misura della riduzione proposta e la possibilità di applicare ulteriori abbattimenti sui costi rappresentati e rientrare pertanto in quanto previsto dalla finanziaria regionale che prevede una riduzione dei costi

Per quantificare l'obiettivo di risparmio sulla previsione del 2006, che porta il disavanzo a 1,4 miliardi (tabella 7.5.1, riga 21), con una riduzione del 19 per cento rispetto al 2005, sono stati considerati i costi di produzione dell'anno 2004 del conto consolidato regionale 2004, inserito nel NSIS del Ministero dell'Economia. Tale ammontare, pari a 8.870 milioni di euro (tabella 7.1.1, riga 2), è stato rettificato, detraendo le spese relative al personale⁷³, pari a 2.350 milioni (tabella 7.1.1, riga 6).

La base per il calcolo del 3% sui costi contabilizzati nel 2004, depurati dalla componente relativa al personale, è pari a 6.520 milioni di euro, e dà un risparmio di 195 milioni di euro, che dovrà essere realizzato nell'anno 2006, rispetto ai costi di produzione 2005.

I direttori generali potranno autonomamente individuare le componenti di costo su cui intendono incidere, indicando rispetto al dato di preconsuntivo 2005 sia l'obiettivo di risparmio, sia il tipo di azione da intraprendere per il suo perseguimento, sia la percentuale di riduzione del costo rispetto al 2005, fermo restando l'obiettivo del 3 per cento.

L'obiettivo della riduzione dei costi di gestione consentirà di ottenere un miglioramento del livello dei costi assistenziali rispetto al parametro della quota capitaria per le ASL ovvero della remunerazione per le Aziende Ospedaliere, Policlinici Universitari IRCCS pubblici.

A tal fine saranno utilizzati degli indicatori di efficienza gestionale tra cui i costi diretti su ricavi e i costi medi per assistito. Nel contempo le proposte di *budget* dovranno evidenziare un miglioramento del livello di efficienza e di produttività e della casistica trattata nei presidi ospedalieri di ASL, nelle Aziende Ospedaliere, nei Policlinici Universitari e negli IRCCS pubblici, da misurarsi attraverso indicatori di attività e produttività tra cui: il numero dimessi per medico; il numero dimessi per infermiere; e il peso medio dei casi trattati.

In attesa della conclusione della procedura di negoziazione dei *budget*, le aziende non dovranno assumere iniziative che, comportando nuovi costi, possano compromettere il conseguimento degli obiettivi economico-finanziari della regione per l'anno 2006.

2006 di almeno il 3% rispetto ai costi 2004. Gli incontri sono iniziati con le Aziende Ospedaliere S.Giovanni, S. Camillo e S. Filippo. Le tre le Aziende hanno proposto una riduzione dei costi di gestione 2006 sul 2004 in media del 3%. A seguito della negoziazione, in cui le aziende hanno manifestato l'impossibilità di scendere al di sotto del livello dei costi rappresentati pena un rischiosa interruzione dell'attività e l'impossibilità di procedere ad interventi innovativi nell'area della cardiocirurgia nel caso del S.Camillo, nell'area dell'ortopedia oncologia e endoscopia interventistica nel caso del S. Filippo, e all'apertura di 12 nuove sale operatorie al S.Giovanni, si è riusciti comunque a concordare una ulteriore riduzione dei costi per complessivi 6 milioni di euro portando pertanto la riduzione media dei budget 2006 sul 2004 al 3,4%, con un risparmio complessivo per le tre aziende ospedaliere di 31 milioni di euro.

⁷³ La ragione di questa correzione deriva dalla necessità di considerare l'effetto distorsivo derivante dal CCNL della dirigenza del SSN (parte economica primo biennio), intervenuto solo nel mese di novembre 2005, ma con effetti economici sugli esercizi 2003 e 2004, in quanto l'effetto sul costo del personale contabilizzato nel consolidato 2004, non rispecchia il reale livello dei costi di tale componente. Del resto la stessa finanziaria nazionale 2006, al comma 198, ha posto al SSN per l'anno corrente, un obiettivo di risparmio per il costo del personale, pari all'1% rispetto al costo 2004, adeguato col contratto nazionale. Pertanto, è stato ritenuto ragionevole escludere la componente del costo del personale, che ha già un suo specifico obiettivo di contenimento, da valutare separatamente.

La stessa base di calcolo è stata utilizzata per la determinazione dei risparmi del 2007 e del 2008, applicando al risultato stimato per il 2006 la riduzione del 4,5% per ciascuno dei due anni (pari a 293 milioni). Come mostra la tabella 7.5.2 il risparmio cumulato a fine periodo è molto consistente.

2006	2007	2008	Totale
195	195	195	
	293	293	
		293	
195	488	781	1.464

Per conseguire questo importante risultato sono necessari interventi molto incisivi, capaci di segnare una discontinuità profonda con la gestione del passato, non solo recente, del sistema sanitario regionale. Queste azioni sono state inserite nel piano consegnato al governo nel mese di maggio 2006, descritto in questo capitolo, e sono state integrate da un cronoprogramma dettagliato che indica la sequenza dei provvedimenti che, entro l'anno, dovranno essere attivati per conseguire gli obiettivi.

7.6 Le azioni di risanamento.

Il percorso di assorbimento del disavanzo sanitario entro il 2008, partendo dall'elevato livello del 2005, stimato in 1,8 miliardi di euro, è stato quantificato, nel capitolo dedicato all'andamento tendenziale e programmatico (paragrafo 5.3), cui si rinvia. Nell'ipotesi è compresa la dilazione, in 10 anni, dello stock accumulato nel biennio 2004-2005, pari a 4 miliardi e di quello che si accumulerà nel periodo 2006 – 2009, anno del completo azzeramento⁷⁴. E' evidente che per rispettare il profilo di decrescita del disavanzo sono necessari una molteplicità di provvedimenti strutturali, che la nuova amministrazione ha iniziato ad intraprendere, a partire dal suo insediamento, parallelamente all'azione di controllo dei conti. Tali azioni sono essenziali per conseguire, l'importante riduzione dei costi disposta dall'art. 129 della legge finanziaria regionale.

L'efficacia degli interventi indicati in questo paragrafo potrà essere realisticamente valutata analizzando i risultati relativi al 2006 che, non a caso, definivamo nel precedente DPEFR (pag. 35) "l'anno zero per i conti della sanità del Lazio".

⁷⁴ Lo stock complessivo di debito sanitario, che a fine periodo ammonterà complessivamente a 5,6 miliardi, potrà essere in parte aggredito anche con interventi di accompagnamento del governo nazionale.

7.6.1 La cabina di regia

Per comprendere le cause di un disavanzo così elevato e di difficile individuazione e monitoraggio la ricerca si è mossa in due direzioni: l'analisi delle principali voci di costo a livello aggregato e l'articolazione territoriale del disavanzo per le singole strutture, al fine di individuare particolari criticità. I risultati sono stati riportati, relativamente al triennio 2003 – 2005, nelle tabelle 7.1.1 e 7.1.2.

E' evidente che i disavanzi di un settore così importante non possono essere conosciuti in forma provvisoria, a consuntivo e con mesi di ritardo. Agli annunci del precedente DPEFR, in merito alla necessità di provvedere con misure concrete, sono seguite specifiche disposizioni, introdotte con la legge finanziaria regionale per il 2006. La più rilevante è l'articolo 131, che istituisce una cabina di regia per il monitoraggio del risanamento del deficit delle aziende sanitarie.

La cabina è formata dalla Presidenza della Giunta regionale, dall'assessorato al bilancio e dall'assessorato alla sanità, e "provvede al monitoraggio dei costi di produzione del sistema sanitario regionale, anche al fine di relazionare quadrimestralmente alle commissioni consiliari permanenti competenti in materia di sanità e bilancio" (l'assessore al bilancio, con cadenza quadrimestrale, relaziona alla competente commissione per materia sui risultati del monitoraggio attuato).

E' stata prevista la creazione, coordinata dalla cabina di regia, di un sistema informativo integrato per il controllo di gestione unificato (per la cui realizzazione sono state stanziade adeguate risorse) delle aziende unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere della Regione (e sono stati individuati sul punto compiti specifici per Laziomatica). Inoltre, per rendere efficace il monitoraggio della spesa, le aziende sanitarie provvedono alla preventiva annotazione contabile nelle specifiche voci del budget aziendale delle delibere che la dispongono, al fine del successivo riscontro con le fatturazioni e/o imputazioni, ai sensi della vigente normativa contabile.

La cabina di regia è un organismo politico e, per funzionare, necessita di un adeguato supporto tecnico, che è stato predisposto con una specifica delibera di giunta, recentemente approvata. Questa importante delibera istituisce la cabina di regia e la dota, "per il corretto e tempestivo svolgimento delle proprie attività", di una struttura tecnica di supporto, cui viene affidato il compito "di coordinamento operativo delle attività, di analisi ed elaborazione dei dati, allo scopo di sottoporre proposte di indagini, iniziative e linee di intervento alla neo-costituita cabina di regia, nonché di assicurare il coordinamento con le strutture amministrative della giunta e con le aziende sanitarie della regione Lazio".

Sono state poste quindi le basi per avviare una rapida ed incisiva azione di ricognizione dei flussi finanziari. La struttura regionale di raccordo avrà il compito di sviluppare una opportuna sinergia tra (i) l'azione della struttura dell'Assessorato al Bilancio, preposta alla gestione del

processo di razionalizzazione dei pagamenti, (ii) l'azione dell'Assessorato alla Sanità, preposto alla definizione della struttura finanziaria del sistema sanitario e (iii) l'azione delle ASL relativa alla gestione economica ed efficiente delle strutture.

Detta struttura dovrà avere un costante contatto con la Struttura del Bilancio, con l'area finanziaria dell'assessorato alla sanità e con i Direttori delle ASL, sia diretti, per le questioni specifiche, sia attraverso il coordinamento, per la condivisione dei criteri generali di certificazione e di gestione dei pagamenti.

- Nell'ambito del suo ruolo di coordinamento, la struttura in esame gestisce e contribuisce ad implementare il sistema informatico integrato dei flussi finanziari destinati alla sanità previsto dalla legge finanziaria regionale ed in corso di realizzazione, svolgendo in particolare le funzioni correlate all'azione delle strutture sanitarie.

Su questi aspetti potrà essere sviluppato un proficuo rapporto con le ASL, che potranno collaborare operativamente all'azione della cabina di regia, designando un rappresentante nella segreteria tecnica.

7.6.2 La distribuzione diretta dei farmaci e gli indici di appropriatezza sulle prescrizioni

Con provvedimento di Giunta n. 1167 del 23/12/2005 sono state definite misure urgenti per il contenimento e la realizzazione della spesa farmaceutica:

- **monitoraggio delle prescrizioni e della spesa.** Ad ogni medico di medicina generale del SSR è stato attribuito un indice di appropriatezza ossia la quantificazione - effettuata sulla base del numero e della tipologia di assistiti - della spesa farmaceutica a lui attribuibile. Attraverso il sistema informativo regionale delle prescrizioni farmaceutiche sono già in corso le verifiche sul primo trimestre da cui saranno tratti importanti elementi in ordine all'appropriatezza, al consumo di farmaci e alla spesa farmaceutica per singolo medico. Inoltre le ASL sono chiamate a verificare il rispetto da parte dei medici di tali indici di appropriatezza e sono chiamate ad eseguire, per la parte pro-quota, la verifica del budget del 13% del fabbisogno della farmaceutica, e a monitorare gli indici di appropriatezza dei medici prescrittori.
- **potenziamento della distribuzione diretta dei farmaci da parte delle ASL.** Attraverso un minimo investimento organizzativo in termini di addetti, le ASL hanno già avviato e/o potenziato la somministrazione diretta di alcuni farmaci riportati nell'allegato 2 del PHT.
- **continuità terapeutica** Al fine di attuare la continuità terapeutica i presidi ospedalieri delle ASL, le Aziende Ospedaliere, gli IRCCS e le Aziende Universitarie della Regione Lazio sono tenute a garantire all'atto della dimissione i farmaci necessari al primo ciclo di cura.

- **Annullamento delle fustelle presenti sulle ricette** al fine di contrastare eventuali comportamenti opportunistici.
- **Distribuzione in nome e per conto.** Nel mese di maggio 2006 è stato siglato un accordo tra Regione, Federfarma, Farmacie pubbliche e distributori intermedi per garantire la distribuzione in parte diretta ed in parte in nome e per conto delle ASL di alcuni farmaci del PHT (Prontuario Ospedale Territorio).

L'accordo prevede l'acquisto dei farmaci da parte di una ASL capofila che gestirà tutte le attività di riordino e di monitoraggio dei flussi informativi rapportandosi con la distribuzione intermedia e le farmacie. La soluzione consiste nell'acquisto centralizzato presso la ASL capofila di tutto il fabbisogno laziale (si tratta dei farmaci a più alto costo) a condizioni di prezzo ospedaliero o da gara, oltre ad una marginalità ridotta per la distribuzione. Questo garantendo un accesso al farmaco rapido e capillare sul territorio. I farmaci che abbisognano di un maggior controllo prescrittivo saranno acquistati e distribuiti direttamente dalle ASL. Si stima che il risparmio netto derivante da tali operazioni (distribuzione diretta e distribuzione in nome e per conto) che consentirà alle ASL di acquistare e distribuire direttamente con uno sconto non inferiore al 33,35%, farmaci per la cura delle anemie, ormone della crescita, farmaci per la cura del sovraccarico di ferro, farmaci per dializzati e di distribuire attraverso le farmacie convenzionate altri farmaci del PHT acquistati con i medesimi sconti, possa essere nell'ordine di 70 milioni di euro. Ulteriori risparmi per adesso non ancora quantificabili, si potranno ottenere dagli strumenti di controllo di appropriatezza e dall'incentivazione alla prescrizione di farmaci equivalenti.

Inoltre, si può prevedere una normativa regionale che rimborsi il costo più basso per gruppi terapeutici omogenei, in attesa di una normativa nazionale. Vanno infine potenziati i controlli sulle prescrizioni sia da parte dell'Assessorato alla Salute che dell'Agenzia di Sanità Pubblica, anche con rilevazioni incrociate. Al termine del processo teso alla riduzione della spesa farmaceutica, il risparmio complessivo stimato è di circa 200 milioni di euro nel triennio 2006 - 2008, cifra che rappresenta il 50% dell'eccesso di spesa imputabile quasi unicamente non alle dosi prescritte ma al loro costo (tabella 7.6.2 riga 1). A tutto ciò, visto che le analisi in materia di spesa farmaceutica evidenziano la propensione dei medici prescrittori a orientarsi verso i farmaci a più alto costo, vanno potenziati gli interventi tesi alla prescrizione del solo principio attivo e il conseguente incremento dei farmaci generici con concomitante riduzione di quelli a più alto costo (a parità di principio attivo) o pervenire, comunque, al pagamento dei farmaci sui prezzi di quelli generici.

7.6.3 Il sistema di tariffe e tetti di produzione per le strutture sanitarie private.

Con la delibera della Giunta regionale n. 143 del 22 marzo 2006 sono stati definiti il nuovo sistema di remunerazione delle prestazioni sanitarie con tetti di erogazione e prestazioni di spesa per ogni soggetto pubblico e privato accreditato, con definizione per l'anno 2006 del tasso di ospedalizzazione per acuti a 185 ricoveri per 1000 abitanti.

Con la stessa delibera sono stati definiti i seguenti ulteriori criteri di appropriatezza:

- **programmazione della spesa per acquisto di prestazioni sanitarie** nell'ambito di un finanziamento predefinito;
- **trasferimento delle attività inappropriate** verso i regimi che consentono una maggiore efficienza nell'uso delle risorse, quindi, dal ricovero ordinario verso il day hospital e da questo verso l'ambulatorio;
- **potenziamento e qualificazione dell'assistenza ambulatoriale**, in specie attivando ed organizzando la modalità ambulatoriale del *Day Service* nella quale dovrà confluire parte consistente dell'assistenza attualmente erogata in day hospital;
- **modificazione delle soglie per 70 DRG a rischio di inappropriatezza**, in numero superiore di 43 rispetto a quelli previsti dalle linee guida nazionali.

Per il raggiungimento dei suddetti obiettivi, per l'anno 2006 viene definito un sistema di finanziamento e di remunerazione delle prestazioni ospedaliere e di specialistica ambulatoriale che – attraverso l'attribuzione di un budget per singolo soggetto erogatore sia pubblico che privato - definisce a monte il volume e il relativo valore economico delle prestazioni da erogare consentendo di raggiungere il duplice obiettivo del rispetto dell'equilibrio economico e di riduzione del tasso di ospedalizzazione per acuti nelle strutture ospedaliere del Lazio a 185 ricoveri per 1000 abitanti;

Il provvedimento determina la disattivazione, a decorrere dall'anno 2006, di 222 posti-letto (pubblici e privati) per effetto della collocazione degli interventi di decompressione del tunnel carpale e interventi sul cristallino con o senza vitrectomia nell'ambito della attività ambulatoriale. E' stata altresì introdotta a partire dall'anno 2006 una metodologia di rilevazione, controllo e conseguente fatturazione delle prestazioni ospedaliere e specialistiche ambulatoriali erogate dai soggetti privati accreditati, che garantisca il rispetto dei tetti di spesa fissati dalla delibera.

7.6.4 Gli obiettivi strutturali per il sistema sanitario regionale

Le azioni capaci di intervenire sugli elementi strutturali del sistema riguardano la ridefinizione della rete e della dotazione dell'offerta di servizi ospedalieri e territoriali, in una logica di forte integrazione funzionale e gestionale.

E' in fase d'approvazione, in commissione consiliare, la delibera sui requisiti minimi organizzativi per l'autorizzazione dei presidi sanitari, che consentirà il riesame dell'insieme dei soggetti erogatori.

E' in fase di stesura il piano regionale sul fabbisogno delle prestazioni e dei servizi sanitari che consentirà interventi tesi a razionalizzare l'offerta in un contesto certo superando, in prospettiva, gli squilibri esistenti sul versante territoriale e all'interno delle stesse prestazioni erogabili.

L'insieme dei tre provvedimenti, requisiti autorizzativi e successivi ulteriori requisiti per l'accreditamento, piano del fabbisogno e proposta di riordino della rete ospedaliera rappresentano lo strumento più efficace per riportare, nel corso della legislatura, il servizio sanitario del Lazio in un contesto di appropriatezza e di corretto rapporto costi – benefici-salute .

Lo sviluppo del sistema delle cure primarie, favorendo l'associazionismo dei medici di medicina generale e l'integrazione degli specialisti ambulatoriali in un contesto di potenziamento dell'azione dei distretti anche sotto il profilo socio-sanitario garantisce, a partire dai soggetti deboli, percorsi efficaci di presa in carico e di continuità dell'assistenza con una decisa riallocazione delle risorse verso interventi efficaci, graditi al cittadino e strutturalmente meno onerosi.

In questo contesto occorre realizzare esperienze innovative di integrazione fra attività sanitarie e socio-assistenziali a partire dagli interventi semiresidenziali e domiciliari a favore degli anziani e dei disabili incentivando i processi di de-istituzionalizzazione e deospedalizzazione.

Questo percorso articolato porterà la Regione Lazio ad un sistema di definizione periodica e sistematica dei volumi di prestazioni preventive, diagnostiche, terapeutiche e riabilitative da erogare, contribuendo anche a contenere i tempi di attesa per le prestazioni sanitarie.

Per completare questo percorso di rimodulazione dell'offerta di strumenti-salute occorre proseguire, implementandole ulteriormente, le politiche per la prevenzione, portando progressivamente lo stanziamento al 6% del fondo sanitario regionale, realizzando i progetti già deliberati e sviluppando i rapporti con le istituzioni e i rappresentanti dei lavoratori per una sempre maggiore prevenzione degli infortuni sul lavoro.

Tutto ciò va realizzato rilanciando tavoli di consultazione e concertazione con le organizzazioni sindacali e con le associazioni di tutela dei cittadini per la definizione delle politiche sanitarie regionali.

La riorganizzazione del sistema ospedaliero

La sanità del Lazio si è storicamente caratterizzata per una elevata disponibilità di posti letto, dovuta in grande misura alla presenza in Roma dei policlinici universitari e delle grandi istituzioni della sanità religiosa. Negli ultimi anni un ingiustificato rallentamento delle necessarie

azioni di razionalizzazione della rete ospedaliera sia pubblica che privata, i ritardi nei programmi di edilizia sanitaria con la conseguente sopravvivenza di piccole strutture locali, soprattutto nelle province, non solo ha ritardato il processo di riduzione dei posti-letto avviato dal 1996 e richiesto dai cambiamenti della domanda di salute e dai moderni modelli organizzativi dei sistemi sanitari avanzati, ma ha addirittura invertito il *trend*, registrando un ingiustificato aumento (tabella 7.6.1, riga 6). All'aumento delle specialità non ha corrisposto una riconversione dei posti letto già esistenti per le discipline di medicina generale, chirurgia ed ortopedia. Inoltre, si registra una significativa quota di inappropriatazza dei ricoveri, ad esempio nel *day hospital* medico e un ritardo nella *day surgery*. La sanità del Lazio rimane, per queste ragioni, distante dagli standard fissati dal piano sanitario nazionale, in 3,5 posti letto per mille abitanti per malati acuti, più 1 per mille per riabilitazione e lungodegenze.

Tabella 7.6.1 - Posti letto nella regione Lazio								
	Tipologia	1996	2000	2005	2000-1996	%	2005-2000	%
1	Acuti ordinari	26.807	21.460	20.048	-5.347	-19,9%	-1.412	-7,0%
2	Day hospital - day surgery	1.117	2.425	3.010	1.308	117,1%	585	19,4%
3	Riabilitazione ordinaria	2.047	3.264	3.901	1.217	59,5%	637	16,3%
4	Day hospital	60	284	402	224	373,3%	118	29,4%
5	Lungodegenza	1.000	1.000	1.500	0	0,0%	500	33,3%
6	Totale	31.031	28.433	28.861	-2.598	-8,4%	428	1,5%

Se si calcola il fabbisogno partendo dalla popolazione residente effettiva (5.426.493 abitanti), la percentuale del 4,5 per mille sviluppa una necessità di 24.400 posti-letto. Considerando una quota aggiuntiva legata alla necessaria presenza a Roma di numerose strutture di particolare complessità, il fabbisogno si attesta sui 26.000 posti-letto. Emerge pertanto un *surplus* di circa 3.000 posti-letto, di cui 350 nell'area della riabilitazione e 2.650 nell'area degli acuti ordinari.

Il processo di riorganizzazione del sistema ospedaliero, che si svilupperà nel periodo 2006-2008, si articolerà sulle seguenti direttrici:

- Riorganizzazione della rete ospedaliera incentrata sulla separazione dei percorsi tra l'emergenza urgenza e l'elezione;
- Organizzazione delle prestazioni di alta specialità secondo il modello basato su centri di riferimento e strutture satellite;
- Riconversione di ospedali pubblici e accreditati, con posti letto inferiori ai cento⁷⁵

⁷⁵ Nella regione Lazio i presidi ospedalieri inferiori ai cento posti letto sono 54, di cui 34 privati con un totale di 1.791 posti letto e 20 pubblici con un totale di 967 posti letto. Questi ospedali saranno oggetto di un processo di riconversione verso:

- a) ospedali a forte gestione assistenziale con degenza prevalentemente diurna, con presenza di attività specialistiche di base e punti di primo soccorso per un totale di circa 1.000 posti letto;
- b) Residenze Sanitarie Assistenziali, per un totale di 700 posti letto circa, a parziale carico del SSR;
- c) riduzione di 1.000 posti letto circa;

- Riorganizzazione interna dei presidi ospedalieri con re-distribuzione dei posti letto in aree specialistiche per pazienti di alta intensità assistenziale e degenze medio lunghe (reparti specialistici) e aree di degenza mediche, chirurgiche e ortopediche per degenze brevi (inferiori ai tre giorni) indifferenziate, con gestione prevalentemente infermieristica e con chiusura dal pomeriggio del sabato al lunedì mattina.
- Riduzione della inappropriatazza dei ricoveri.

I processi che saranno avviati lungo la direttrice della riorganizzazione del sistema ospedaliero nell'arco del periodo 2006-2008, si stima possano, a compimento, produrre un risparmio della spesa vicina al miliardo di Euro. Una parte di tali risorse, in termini soprattutto di personale, va tuttavia riconvertita verso attività sanitarie territoriali incentrate sulla prevenzione, l'assistenza domiciliare e verso le fasce deboli della popolazione. Il risparmio effettivo si stima, quindi, in circa 500 milioni di Euro (tabella 7.6.2, riga 2). Una stima degli effetti economici della riduzione dei posti-letto si evince dalla tabella 7.6.2.

Tabella 7.6.2: stima degli effetti economici della riduzione dei posti letto

TIPOLOGIA AMMINISTRATIVA	Ordinari	DH	TOT	10%	Economia attesa
				rid. PP.LL.	
1 Presidio Ospedaliero *	7424	1150	8574	857	€ 172.972.595
2 Azienda Ospedaliera *	2981	565	3546	355	€ 92.129.245
Policlinico Universitario	3390	534	3924	393	€ 51.945.990
Pubblici			1828	183	€ 26.010.545
3 Privati			2096	210	€ 25.935.445
4 IRCCS	1475	333	1808	181	€ 21.837.488
5 Classificato	1718	175	1893	189	€ 24.687.526
7 Accreditato	3109	256	3365	337	€ 35.191.160
TOTALI	20097	3013	23110	2312	€ 398.764.004

* = Il calcolo dell'economia attesa per i presidi ospedalieri e per le aziende ospedaliere è stato effettuato sul costo complessivo di produzione indicato dalle stesse aziende nei budget funzionali 2005 ed è depurato dell'incidenza del costo delle prestazioni ambulatoriali mentre per le altre strutture è stato effettuato sul valore economico dei budget di produzione di cui alla DGR 143/2006.

La riduzione della spesa per acquisizione di beni e servizi

Il processo di contenimento della spesa sarà orientato verso la riduzione delle stazioni appaltanti che, oltre a portare a maggior trasparenza nel sistema, consente una riduzione dei costi sia per economia di scala, sia per un maggior controllo e conseguente razionalizzazione della domanda. Al termine del processo (nel periodo 2006-2008) il risparmio stimato è di circa 100 milioni di euro (tabella 7.6.2, riga 3).

Controlli sull'appropriatezza dei ricoveri

Nel medesimo periodo d'intervento (2006-2008), la Regione, incaricherà l'ASP di eseguire controlli sull'appropriatezza di tutti i ricoveri sia in regime ordinario che in *day hospital* che di

riabilitazione. Si stima un risparmio che si aggira intorno ai 360 milioni di euro nel triennio 2006-2008 (tabella 7.6.2, riga 4).

Limiti alle prescrizioni sulle risonanze magnetiche

Nel medesimo periodo d'intervento (2006-2008), la Regione, per ogni ricetta potrà essere prescritta una sola risonanza magnetica per un solo distretto corporeo. Inoltre, saranno effettuati controlli dell'ASP sulla appropriatezza delle prescrizioni ripetute di ulteriori distretti anatomici. La stima del provvedimento è in fase di elaborazione.

Provvedimenti di immediata adozione

Il Consiglio si impegna ad approvare il provvedimento per i requisiti minimi per le strutture accreditate entro il 15 luglio di quest'anno, entro il 31 dicembre 2006 dovrà essere invece varata la delibera che prevede gli ulteriori requisiti per le strutture accreditate.

La tabella 7.6.3 riepiloga i risparmi attesi dalle diverse misure nel triennio 2006 – 2008 e a regime.

Tabella 7.6.3 Effetti delle misure di risanamento (milioni di euro)					
		2006	2007	2008	Triennio 2006 - 2008
1	Farmaceutica	50	70	80	200
2	Ristrutturazione ospedaliera	50	220	230	500
3	Beni e servizi	40	35	25	100
4	Controlli sull'appropriatezza	30	143	187	360
5	Altri interventi	25	70	210	305
6	Totale	195	538	732	1.465

Dal confronto con la tabella 7.5.2, in base alla quale dall'applicazione dell'art.129 della legge finanziaria regionale dovrebbero scaturire riduzioni di costi per 1.464 milioni. Gli interventi programmati quantificati nel piano sono inferiori per circa 300 milioni le riduzioni previste dalla legge finanziaria, ma nel piano sono indicati anche numerosi interventi in corso di quantificazione, cui è stato associato il risparmio riportato nella riga 5 della tabella. La congruenza tra obiettivo finanziario e quantificazione delle azioni del piano è stringente anche anno per anno: nel 2006 vi è una perfetta coincidenza (195 milioni), nel 2007 il piano darebbe 538 milioni a fronte dei 488 previsti come effetto della norma e, nel 2008, a fronte dei 732 milioni previsti dal piano l'articolo 129 ne richiederebbe 781.

7.7 La copertura dei disavanzi

La copertura dei deficit è avvenuta, nel corso degli ultimi anni, tramite allocazione contabile di risorse proprie e dismissioni patrimoniali.

Tabella 7.7.1

<i>(Euro milioni)</i>	2001	2002	2003	2004	Totale	Totale per cassa
Disavanzi sanitari	(844)	(562)	(515)	(1.470)	(3.391)	(3.391)
a carico Stato			905		905	288
a carico Regione	844		1.642		2.486	3.103
di cui coperti:					1.777	1.024
<i>Annualità ad ASL</i>	844				844	844
<i>Dismissione immobiliare</i>		220			220	180
<i>Riduzione spese e/o fondi correnti regionali</i>		342	195	176	713	0
di cui non coperti:					709	2.079
<i>(*) La distribuzione dei fondi statali previsti dalla Finanziaria 2006 è ancora in fase di definizione</i>						

Come mostra la tabella 7.7.1 le risorse destinate fino al 2004 si sono rivelate da un lato insufficienti per ammontare (- €710 milioni) e, dall'altro inefficaci per la liquidità generata (oltre €2 miliardi sono ancora da erogare alle ASL/AO). Su questo ultimo elemento pesa il ritardo con cui lo stato trasferisce le risorse correnti destinate alla sanità (questo ritardo cronico è anche una delle cause delle operazioni di dilazione di pagamento analizzate nel successivo paragrafo).

Quasi interamente da coprire (erano stati stanziati 170 milioni di euro con l'assestamento 2005) è inoltre il disavanzo relativo al 2005, pari, come si è detto, a 1,8 miliardi.

E' evidente la necessità di distribuire i disavanzi accumulati nel 2004 -2005, in un periodo compatibile con l'equilibrio finanziario della regione impegnata nel processo di risanamento dei conti. La proposta è quella di una spalmatura decennale, dal 2007, che peserebbe pro quota, sul bilancio regionale fino al 2016 (fino al 2020 se si considerano anche i disavanzi che si accumuleranno fino al conseguimento del pareggio). Nel riassorbimento del disavanzo sanitario è stato considerato anche l'impatto di questa misura, che potrà essere diversamente articolata conseguentemente all'esito della trattativa in corso con il governo.

Se si esamina la congruenza tra il piano straordinario di risparmi di spesa nel settore sanitario e la formazione dei disavanzi decrescenti nel triennio 2006 - 2009 si nota che la copertura completa dello sbilanciamento comincerà ad operare pienamente a partire al 2007 (assorbendo anche la quota residua del 2006).

Dal confronto tra le righe 7 e 8 da un lato e la riga 19 dall'altro relativamente agli anni 2006 e 2007 si nota infatti un importo complessivo intorno al miliardo diversamente ripartito tra i due anni.

Per sostenere il processo di risanamento sono state previste dismissioni per 500 milioni da realizzare nel biennio 2007 – 2008.

Se si considerano il contributo di accompagnamento al risanamento (già assegnato per il 2006 e deciso anche per il 2007 e il 2008) e le integrazioni per compensare le peculiarità del sistema sanitario laziale il processo di azzeramento del disavanzo risulterebbe accelerato.

Tabella 7.7. 2 - Risparmi di spesa sanitaria derivanti dal piano di ristrutturazione e copertura disavanzo sanitario (milioni di euro)							
	Effetti piano sanitario	2005	2006	2007	2008	Triennio 2006 - 2008	2009 (a regime)
1	Farmaceutica		50	70	80	200	80
2	Ristrutturazione ospedaliera		50	220	230	500	230
3	Beni e servizi		40	35	25	100	50
4	Controlli sull'appropriatezza		30	143	187	360	187
5	Altri interventi		25	70	210	305	235
6	Totale (1)		195	538	732	1.465	782
Copertura disavanzo corrente							
7	Saldo corrente programmatico		417	527	539		634
8	Dismissioni immobiliari		0	200	300		0
9	disavanzo sanitario	-1.800	-1.450	-900	-450		0
10	spalmatura disavanzo accumulato		0	-400	-400		-400
11	Saldo corrente corretto (A)		-1.033	-573	-11		234
12	Contributo di accompagnamento statale riduzione disavanzo		400	400	400		0
13	Saldo corrente corretto (B)		-633	-173	389		234
14	Integrazione sottostima popolazione		240	240	240		240
15	Integrazione funzioni sanitarie Capitale		100	100	100		100
16	Funzioni sanitarie extraregionali (formazione, ricerca)		60	60	60		60
17	Sottostima strutturale fondo sanitario		450	450	450		450
18	Saldo corrente corretto (C)		217	677	1.239		1.084
Per memoria							
19	Articolo 129 legge finanziaria regionale (riduzione costi 12 %) (2)		195	488	782	1.465	782
20	Maggiori entrate			370	370		370
21	Riduzione spese correnti bilancio regionale			90	90		90
22	variazione disavanzo sanitario anno precedente		-350	-550	-450		-450
(1) I risparmi prodotti dagli interventi del piano sanitario sono congruenti con la riduzione dei costi disposta con l'art.129 della LFR							
(3) La riduzione del 12 per cento dei costi di produzione del 2004 (al netto delle spese per il personale), pari a 195 milioni nel 2006, 293 milioni nel 2007 e 293 milioni nel 2008, per un totale di 1.464 milioni nel triennio, è realizzata attraverso le azioni previste nel piano, avviate a partire dall'inizio della legislatura.							

La riga 12 della tabella 7.7.2 riporta il contributo statale assegnato alla regione per favorire il rientro dal disavanzo strutturale, concesso con la legge finanziaria 2006. Se si ipotizza la corresponsione di un contributo analogo per il 2007 ed il 2008, il saldo corrente si attesterebbe sui 633 milioni nel 2006 e sui 173 milioni nell'anno successivo. Nelle righe 13, 14, 15 e 16 sono

considerate le integrazioni determinate dalla sottostima della popolazione, dalle specificità della capitale, dalle funzioni di ricerca e dalla sottovalutazione strutturale del fondo sanitario nazionale. In questo caso il saldo corrente diventerebbe positivo fin dal 2007.

7.8 Il debito commerciale

Il ritardo nel pagamento dei fornitori di beni e servizi sanitari da parte del sistema sanitario regionale si configura da molti anni come un problema di natura strutturale le cui cause principali sono rinvenibili da un lato nel ritardo nei trasferimenti statali alle regioni e dall'altro nell'inefficienza complessiva del sistema.

Ai numerosi riflessi negativi prodotti da questa situazione, di cui il più rilevante è l'incremento del livello dei prezzi dei beni e servizi offerti, che tendono ad includere nel loro ammontare il ritardo di pagamento, si è negli ultimi anni aggiunto l'elevato tasso di interesse (oltre il 9 per cento del credito) che il sistema sanitario pubblico è costretto a corrispondere ai fornitori a seguito della introduzione della normativa sui ritardi di pagamento delle P.A. nelle transazioni commerciali (D. Lgs. 9 ottobre 2002, n. 231).

In questa situazione il sistema finanziario può trovare particolare convenienza nell'acquisire dai fornitori i crediti scaduti ed aggredire il sistema sanitario regionale, al fine di profittare del differenziale fra i tassi di mercato (inferiori al 5%) e gli interessi previsti dalla legislazione in essere (9% ed oltre).

Per fronteggiare questa situazione sono stati conclusi negli ultimi anni numerosi accordi transattivi tra le aziende sanitarie e ospedaliere e la Regione Lazio, da un lato, e i fornitori ovvero gli acquirenti dei crediti dei fornitori, dall'altro. Detti accordi hanno consentito di ottenere una dilazione del debito commerciale e il pagamento di un indennizzo forfetario in luogo degli elevati interessi moratori nonché, nel caso di intervento di soggetti bancari o finanziari, il pagamento immediato dei fornitori. Con questi accordi è stato inoltre estinto gran parte del contenzioso pendente e limitato lo sviluppo di ulteriore contenzioso che, come si è detto, è particolarmente negativo per il sistema sanitario regionale.

Tabella 7.7.1 - Operazioni di dilazione di pagamento relative a debiti commerciali nel settore sanitario effettuate nel Lazio (in milioni di euro)				
Descrizione	Importo transatto	Anno scadenza	Rata semestrale	Peso mensile
Atalantide 1	568,0	2009	56,8	9,5
Farindustria 1	223,8	2009	22,3	3,7
Farmactoring 1	214,1	2009	21,4	3,6
Glaxo	17,2	2009	1,7	0,3
Federlazio	12,6	2009	1,3	0,2
Fioto	4,7	2009	0,5	0,1
Aris	115,5	2009	11,5	1,9
Aris II Don Guanella	0,5	2010	0,0	0,0
Aris II Ist. Serafico	1,0	2010	0,3	0,1
Aris II Mater Misericordia	3,4	2010	11,7	2,0
Fatebenefratelli 1 - primo gruppo	96,6	2009	9,6	1,6
Fatebenefratelli 1 - secondo gruppo	30,3	2009	3,0	0,5
Fatebenefratelli 2	117,9	2008	24,3	4,1
Farindustria 2	146,3	2008	24,3	4,1
Atlantide 2	671,1	2008	111,8	18,6
Farmafactoring 2	316,2	2008	52,7	8,8
Deutsche bank	85,4	2008	14,2	2,4
Deutsche Bank integrazioni per Villa S.Costanza e Telecom	16,4	2008	2,7	0,5
Confindustria lazio	11,2	2008	1,8	0,3
Banca di Roma	13,8	2008	2,3	0,4
Capitalia	159,6	2008	26,6	4,4
Compagnia Finanziaria Reggiana SpA	6,5	2008	1,0	0,2
Sifin	37,1	2008	6,1	1,0
Sifin Carisbo	43,5	2009	7,2	1,2
Bcc	40,7	2008	6,7	1,1
BNL/Ifitalia	24,5	2009	4,0	0,7
Gemelli	271,5	2009	27,2	4,5
TOTALE	3.249,5		452,9	75,5

La tabella 7.7.1 riporta le operazioni fino ad ora attivate, che sviluppano un ammontare complessivo pari a 3,2 miliardi ed impegnano la finanza regionale fino al 2010, con un impatto mensile di 75,5 milioni di euro⁷⁶.

In vista di una riorganizzazione strutturale del sistema dei pagamenti ai fornitori, la Giunta regionale ha approvato, nel dicembre 2005, attuando gli impegni assunti nel precedente DPEFR (pag. 35), due importanti delibere: la deliberazione 1132 relativa ai crediti maturati fino al 31 dicembre 2005 (c.d. "Operazione Ponte"), estendendo per la prima volta le transazioni a tutti i fornitori, anche non appartenenti a specifiche associazioni di categoria; e la deliberazione n. 1152 del 23 dicembre 2005, (c.d. Operazione a Regime).

⁷⁶ All'elenco rappresentato nella tabella 7.7.1 si aggiunge l'operazione lanciata il 31 maggio 2006 relativa ai crediti sanitari vantati nei confronti della aziende sanitarie locali da parte di circa 1250 farmacie pubbliche e private (quest'ultime associate a Federfarma Lazio) operanti nella Regione Lazio. L'operazione è stata realizzata con l'utilizzo del veicolo Kimono Finance S.r.l. ed è denominata Mercurius. L'operazione ha consentito alle farmacie aderenti di ottenere non solo l'incasso dei crediti c.d. "pregressi" vantati nei confronti delle AUSL fino ad agosto 2005 ma, soprattutto, di assicurarsi la tranquillità di ottenere nei tempi previsti dalla legge il pagamento integrale delle proprie DCR mensili (Distinte Contabili Riepilogative) per il periodo fino a maggio 2008 (c.d. "crediti successivi"). Il pagamento sarà infatti effettuato per l'eventuale parte non coperta dalle AUSL dal veicolo che ha acquistato tutti i crediti vantati dai farmacisti nei confronti delle AUSL stesse. L'emissione è pari ad 1.792 milioni di euro

L'Operazione Ponte, in fase di avanzata realizzazione, ha raccolto un ammontare di crediti pari a circa 2,9 miliardi e, nonostante l'indubbio progresso rispetto alle operazioni che l'hanno preceduta, non realizza, tuttavia, alcuni obiettivi ritenuti essenziali, e cioè:

(a) l'esigenza di approntare uno strumento reiterabile nel tempo, fornendo una soluzione sistematica al problema dei ritardi nei pagamenti ai fornitori;

(b) l'esigenza di coinvolgere un soggetto di emanazione regionale che faccia da collettore dei crediti dei fornitori garantendo omogeneità e trasparenza delle condizioni finanziarie ed evitando la intermediazione di una pluralità di soggetti bancari o finanziari; e

(c) l'esigenza di consolidare un supporto organizzativo stabile che consenta di aumentare il livello di efficienza e di controllo delle operazioni volte alla gestione del debito commerciale del sistema sanitario regionale.

Al perseguimento di detti obiettivi si è dato l'avvio con la seconda deliberazione che, con riferimento ai crediti maturati a partire dal 1° gennaio 2006, affronta la questione dei pagamenti dei fornitori in modo strutturale (per questo è stata definita "Operazione a Regime"), proponendo un modello reiterabile nel tempo, con un approccio sistematico al pagamento dei debiti di fornitura del sistema sanitario regionale del Lazio.

L'Operazione a Regime coinvolge, oltre alla Regione e alle ASL, un ulteriore soggetto, e cioè Sviluppo Lazio S.p.A., società partecipata dalla Regione, che si proporrà quale soggetto acquirente dei crediti dei fornitori interessati. Si eliminerà in tal modo l'intermediazione di soggetti bancari e finanziari plurimi, garantendo, quindi, omogeneità nelle condizioni di cessione dei crediti.

I pagamenti da parte della Regione sono effettuati utilizzando prioritariamente i trasferimenti sanitari pregressi da parte dello Stato. Al termine dell'operazione i fornitori risulteranno quindi pagati tempestivamente e il sistema sanitario regionale potrà beneficiare di un consistente periodo di dilazione.

L'operazione a regime prevede anche il consolidamento di un supporto organizzativo efficiente che sarà costituito da una struttura interna all'assessorato al Bilancio e da una ulteriore struttura regionale di raccordo (descritta nel paragrafo 7.4.1) che avrà il compito di sviluppare una opportuna sinergia tra Assessorato al Bilancio Assessorato alla Sanità e ASL. Grazie a detta ultima funzione di raccordo, la Regione potrà utilmente gestire l'imponente massa di informazioni sul sistema di forniture del servizio sanitario regionale - raccolta con le operazioni di razionalizzazione del sistema dei pagamenti - per attuare nel modo migliore gli interventi previsti dalla legge finanziaria regionale per il 2006 per il monitoraggio ed il risanamento del deficit delle aziende sanitarie.

L'operazione a regime è stata studiata attentamente ed è ovviamente nel suo insieme una soluzione organizzativa e finanziaria che va necessariamente riassorbita in un arco di tempo ragionevole, per l'incremento dell'efficienza del sistema gestionale delle ASL. Ad un certo punto, in altre parole, l'intero marchingegno si ridurrà, con beneficio per le risorse regionali, ad un fisiologico sistema di gestione della cassa, finalizzato all'allineamento degli incassi e dei pagamenti. Per il tempo in cui svolgerà la sua funzione, sarà molto utile in quanto, con un costo dell'ordine di 1 milione di euro annui, consentirà di evitare un onere per ritardo dei pagamenti dell'ordine di 100 milioni.

L'aspetto che è stato approfondito più di ogni altro, nella costruzione dell'operazione, è l'analisi della differenza tra la dilazione di pagamento, cui appartengono le fattispecie in esame e il debito che, come è noto, le regioni possono contrarre entro certi limiti esclusivamente per sostenere spese di investimento. A quanto sembra, nonostante la diffusione di questo tipo di operazioni e il costante contatto con gli uffici del ministero (che non vengono certo tenuti all'oscuro dalle regioni) il ministro dell'economia uscente ha tentato di ostacolare queste iniziative poste in atto da molte regioni.

Sotto il profilo giuridico è stato ripetutamente chiarito che l'accettazione delle delegazioni di pagamento da parte della Regione non comporta alcun aggravio economico per il bilancio regionale in quanto le somme che la Regione si obbliga a pagare ai fornitori sanitari (o ai loro eventuali cessionari⁷⁷) corrispondono a quelle che la Regione avrebbe comunque dovuto erogare alle ASL, a valere sulle risorse ordinarie destinate al finanziamento del sistema sanitario regionale, per consentire alle ASL di far fronte ai propri debiti nei confronti dei fornitori (ovvero dei loro eventuali cessionari).

Eurostat, anche in questo caso in forma non ufficiale, ha nettamente smentito le tesi dell'ex ministro. "Il debito commerciale nella forma di crediti commerciali non fa parte del debito ai fini di Maastricht. Se i crediti commerciali sono venduti ad altri soggetti o sono cartolarizzati, continuano a non far parte del debito"⁷⁸.

La questione merita senza dubbio un approfondimento metodologico che chiarisca le convenzioni ammissibili (perché infine di questo si tratta) in modo chiaro e trasparente, finalizzato ad una sana e corretta gestione finanziaria, tenendo conto che un principio fondamentale in questo senso consiste proprio nel non mutare bruscamente comportamenti consolidati e condivisi.

⁷⁷ Si tratta in genere di banche, cui i fornitori cedono i loro crediti per ottenerne uno sconto senza aspettare il completamento della procedura di pagamento.

⁷⁸ Le dichiarazioni sono state rese all'agenzia reuters da un "portavoce di Eurostat" il 22 maggio 2006. Dallo stesso comunicato si possono evincere altre due dichiarazioni rilevanti: "L'operazione è tra due soggetti, i creditori e le banche e quindi non include la pubblica amministrazione. Per la pubblica amministrazione cambia solo che il creditore, prima una società nella maggior parte dei casi, ora è una banca, ma dal punto di vista dei conti pubblici è irrilevante visto che i crediti commerciali non fanno mai parte del debito ai fini di Maastricht"; "La pubblica amministrazione deve sempre pagarli, ma semplicemente ad un'altra entità. In conclusione non c'è impatto sui conti pubblici, né sul fronte del deficit, né su quello del debito".

8. Le politiche settoriali

Questo capitolo è il risultato del confronto con i vari assessorati, cui è stato chiesto di rappresentare sinteticamente le rispettive linee di intervento, distinguendo tra le attuazioni più recenti o in corso e i programmi del triennio 2007 – 2009, con particolare riferimento ovviamente al 2007, che rappresenta il primo anno della previsione programmatica. Rispetto al precedente DPEFR si nota un importante miglioramento, anche se ancora permane un certo grado di disomogeneità tra i diversi settori, la Regione intende promuovere accordi quadro con le Provincie per definire strategie comuni di sviluppo economico e sociale e di impiego delle risorse finanziarie.⁷⁹ Un aiuto al processo di ulteriore affinamento degli indirizzi programmatici sarà dato dalla riorganizzazione del bilancio per assessorati (vedi appendice 1), che prevede, a partire dal prossimo anno, la redazione di una specifica nota preliminare, in cui valutare le azioni svolte e delineare gli interventi dell'anno successivo (vedi paragrafo 4.2.4).

8.1 Agricoltura

La programmazione regionale agricola è improntata a una visione integrata, sia in termini di politiche settoriali che territoriali, attenta alla valorizzazione delle ricchezze sociali, ambientali e culturali che il comparto agricolo, e più in generale il mondo rurale, esprime.

La politica agricola per il triennio intende perciò guardare ai fabbisogni e realizzare gli interventi di tipo infrastrutturale rurale (acquedotti rurali, elettrificazione, viabilità, etc.) e logistico (piattaforme logistiche), in coerenza con la programmazione regionale complessiva.

In questa logica si intende avviare una programmazione degli interventi che sia attenta alle problematiche “di filiera” nei diversi settori produttivi, evitando sprechi di risorse o sovrapposizioni di iniziative come già avvenuto nel recente passato. Saranno privilegiati e valorizzati i progetti di

⁷⁹ Nella lettera inviata, in base al crono-programma, dall'assessore al bilancio agli altri assessorati, si chiedeva, per ciascun intervento, di precisare:

- a) il grado di attuazione dell'intervento: se inserito nel precedente DPEFR; se è stato oggetto di stanziamenti, nell'assestamento per il 2006 o nel bilancio di previsione 2007 (o di disposizioni normative nella legge finanziaria regionale per il 2006) [nel caso di avvenuti stanziamenti si chiede l'indicazione degli stessi, in milioni di euro, distinguendo, se possibile tra i vari anni]; o ancora, se si tratta di intervento preesistente, che fa parte delle linee tradizionali di azione dell'assessorato;
- b) il grado di correzione: se cioè, sulla base di una più ponderata valutazione, si pensa di modificare, e in che modo, l'intervento delineato lo scorso anno; se si ritiene di abolirlo o assorbirlo in altri interventi di analoga natura;
- c) in che modo si ritiene di procedere nel 2007 e negli anni successivi: si tratta di fornire una sintetica descrizione degli interventi che si vogliono continuare o avviare ex-novo; in particolare, è necessario indicare: 1) la sua natura (corrente o investimento); 2) la localizzazione territoriale; 3) il carattere diretto o indiretto (in questo caso indicare gli enti coinvolti); 4) se sono previsti percorsi partecipativi per la sua impostazione; 5) se l'intervento è gestito (e in che modo) insieme ad altri soggetti istituzionali o supportato (e in che modo) da strutture esterne (comprese le società della rete);
- d) le azioni preliminari: si deve indicare se si ritiene necessaria una modifica della legislazione esistente (e in caso positivo se si prevede un provvedimento collegato alla finanziaria 2007); se è necessaria una attività amministrativa preliminare (delibere di giunta, determine dirigenziali ecc.).

sviluppo delle filiere produttive incardinati in misura predominante sulle produzioni primarie regionali ed orientati in prima istanza ai mercati regionali.

In primo luogo al fine di orientare la produzione e la commercializzazione dei prodotti agroalimentari a favore del consumo locale, grande importanza viene attribuita all'approvazione di una nuova legge regionale sulla "regolazione dei mercati" che fornisca gli strumenti di regolamentazione degli interventi e le necessarie risorse per favorire la costituzione di *Organizzazioni di Produttori (O.P.)* per ciascun comparto produttivo, di "*filiera corte*" della produzione, anche per mezzo dell'organizzazione di "*gruppi di acquisto*".

Tutti i momenti di programmazione e decisione saranno rigorosamente assoggettati a un percorso di partecipazione delle forze economiche, sociali e istituzionali della regione, attraverso una costante consultazione nei diversi Tavoli già costituiti.⁸⁰ In tali sedi di consultazione dovranno essere individuati gli strumenti per rendere stringenti i meccanismi che garantiscano l'effettivo esercizio delle pari opportunità uomo-donna.

A) Azioni in corso di attuazione o in procinto di essere attuate

Le azioni avviate o che si prevede di avviare nel corso del 2006 possono essere così sintetizzate:

i) **Distretti rurali e agroalimentari di qualità.** Nel 2006 è stata approvata la legge regionale n.1/2006 per la costituzione dei Distretti. E' in fase di definizione la proposta di regolamento attuativo con una prima individuazione delle zone distrettuali. Sarà compito della Giunta Regionale, a seguito del processo di concertazione con il partenariato locale, procedere alla individuazione dei primi distretti e definire i piani di distretto per lo sviluppo locale e la valorizzazione delle risorse del territorio;

ii) **Programma regionale Leader + 2000-06.** Nel corso del 2006 si prevede:

- il completamento dell'attuazione dei piani di sviluppo locale con il pieno impegno delle risorse previste dal programma e l'integrale utilizzo di quelle stanziato sull'annualità 2004;
- l'avvio dei progetti di cooperazione interterritoriale e transnazionale con il relativo impegno delle risorse finanziarie previste sull'asse II del programma;
- l'avvio dei controlli di secondo e terzo livello con implementazione dei sistemi di gestione e controllo;
- il completamento del piano di comunicazione.

⁸⁰ Tavolo Verde, Tavolo Agroalimentare, Tavolo di Partenariato regionale (DGR 40/2006), Osservatorio Socio Economico, Tavoli di Filiera e di Distretto.

iii) Approvazione di una normativa regionale che fornisca strumenti per favorire l'aggregazione delle produzioni (**Organizzazioni dei produttori**) e per la definizione di garanzie di stabilità e redditività nella loro collocazione (**Accordi di filiera**). E' in fase di contrattazione un primo accordo di filiera nel comparto latte bovino per il consumo alimentare fresco;

iv) Rielaborazione del **Piano Faunistico-Venatorio regionale**, orientato alla riqualificazione delle risorse ambientali e faunistiche nonché finalizzato a restituire un modello di gestione più consapevole delle reali consistenze faunistiche;

v) Utilizzo delle **fonti energetiche rinnovabili nel settore agricolo** con la prosecuzione e avvio degli interventi regionali, interregionali e nazionali nel settore⁸¹. In particolare con i fondi 2004 sarà continuata l'azione dimostrativa in provincia di Latina. Tale azione vuole contribuire a realizzare un modello *filiera legno-energia* sfruttando la produzione di biomassa derivante SFR e da potature di fasce frangivento. Con i fondi 2005 sarà realizzato nel Comune di Consigliano (RI) un impianto di teleriscaldamento su alcuni edifici scolastici proveniente da residui delle operazioni di taglio dei boschi cedui comunali. Infine si interverrà per avviare la coltivazione di colture agrarie energetiche (colza, girasole, ecc.) per la produzione di biocombustibile;

vi) Valorizzazione e promozione delle **produzioni agricole e agroalimentari** regionali. In particolare grande importanza è attribuita all'avvenuta realizzazione delle "Strade del Vino" e delle "Strade dell'Olio" oltre che all'avvenuto riconoscimento di IGP e DOC per prodotti regionali;

vii) Azioni di supporto, secondo le linee indicate nel DPEFR 2006-08, alla produzione agroalimentare di qualità, per la **qualificazione delle produzioni**, la salubrità alimentare, la conservazione della agrobiodiversità e per la creazione di un futuro ogm-free;

viii) Interventi a sostegno delle **attività ittiche** e per lo sviluppo dell'acquacoltura anche attraverso i **Distretti della Pesca** che, facendo leva sul partenariato pubblico-privato, consentiranno di incentivare la produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti, attivando nel contempo strumenti di salvaguardia e sviluppo delle risorse ittiche.

B) Azioni programmate per il periodo 2007-09

Programmazione fondi comunitari

La programmazione settoriale vedrà l'avvio degli interventi del nuovo periodo di programmazione comunitaria 2007-2013 sulla scorta del Piano di Sviluppo Rurale (PRS) regionale approvato dalla Commissione U.E. prevedibilmente alla fine del 2006. Grande rilevanza è assunta dalla utilizzazione delle risorse finanziarie comunitarie.

⁸¹ Ci si riferisce ai programmi PROBIO 2004-05, agli interventi ai sensi del D.Lgs n. 173/1998 e del Decreto MIPAF n. 401/1999.

L'approccio territoriale alle politiche di comparto si fonda essenzialmente sul riproporsi dello strumento comunitario – Leader, asse IV del Piano di sviluppo rurale (PSR) 2000- 06 – che sarà in grado di assolvere alla costruzione della necessaria complementarietà che le diverse politiche (agricola, ambientale, turistica, energetica, di formazione) devono assumere come decisivo ed irreversibile fattore di sviluppo economico delle realtà locali. Il nuovo strumento normativo regionale costituito dalla L.R. n.1/2006 – Distretti rurali ed agroalimentari – potrà fornire ulteriori decisivi supporti alle politiche territoriali.

Il nuovo PSR, coerentemente con le politiche messe in essere nel primo anno di attività dell'assessorato, prenderà le mosse dal sostegno e valorizzazione della tradizionale funzione economico-produttiva dell'agricoltura insieme al riconoscimento del valore territoriale, ambientale e sociale che il settore primario assume in virtù del complesso sistema di relazioni che genera.

Grande attenzione sarà posta nel “raffreddare” le conseguenze prevedibilmente negative che la riforma della politica agricola comunitaria (PAC) rischia di innescare a danno dei prodotti e delle imprese agricole dei territori maggiormente svantaggiati, con il connesso pericolo di tenuta delle attività o di mancata rigenerazione del tessuto imprenditoriale agricolo, già in forte difficoltà.

La qualità dei prodotti agroalimentari

Le politiche settoriali saranno inserite all'interno di una strategia più complessiva di creazione dell'immagine e della qualità dei prodotti del Lazio attraverso il marchio “**Lazio, qualità spesa bene**”, che dovrà soddisfare la crescente richiesta di informazioni e garanzie riguardanti i prodotti agroalimentari in termini di sicurezza e qualità. Tale strategia coinvolgerà gli enti locali, le imprese e le Camere di Commercio puntando al sostegno e riconoscimento di ulteriori prodotti IGP e DOC regionali.

In questo contesto saranno decisivi gli interventi per agevolare il sistema agroalimentare a sviluppare pratiche di tracciabilità e rintracciabilità di prodotti e processi, capaci a un tempo di consentire l'allineamento del settore agricolo ed agroalimentare alle disposizioni comunitarie e di fornire ai consumatori garanzie sulla salubrità e qualità dei prodotti e sulla loro provenienza territoriale.

Interventi di carattere generale

Trasversali a tutti gli interventi saranno le politiche di formazione ed informazione, strettamente connesse con la ricerca e la sperimentazione, che dovrà sempre essere legata a concreti percorsi di trasferimento delle innovazioni.

Il sempre più marcato riconoscimento del ruolo multifunzionale delle attività agricole e dei territori rurali faranno delle politiche di sviluppo rurale un potente fattore per l'equilibrato sviluppo

territoriale complessivo, informato alla sostenibilità della crescita economica, sociale e culturale del territorio regionale. Grande risalto in questo contesto avranno gli interventi sull'agriturismo e sul turismo rurale, che saranno ad un tempo occasione di produzione di reddito per il settore primario e contemporaneamente motore per la integrazione con le economie di altri comparti produttivi e di servizi.

Trainanti dovranno essere i settori strategici delle bioenergie - sulla quale strutturare la filiera del bioenergetico ed eventualmente "distretti bioenergetici" - delle coltivazioni biologiche e dei processi orientati allo sviluppo sostenibile.

Una revisione normativa delle funzioni e dei compiti dell'Agenzia Regionale per lo Sviluppo e l'Innovazione Agricola del Lazio (ARSIAL), in avanzata fase di definizione, consentirà di disporre di uno strumento più funzionale per la miglior gestione del patrimonio dell'ente nonché per permettere lo sviluppo economico di specifiche realtà locali. In questa direzione sono stati previsti gli interventi normativi, nella legge finanziaria 2006 (art. 23), per la realizzazione su immobili ARSIAL, nel comune di Montopoli in Sabina, dell'Istituto zoo-profilattico, nonché per la ristrutturazione a Vignanello dello stabilimento ARSIAL per la trasformazione e lavorazione delle nocciole.

Al fine di rendere la struttura amministrativa regionale maggiormente adeguata a fornire tempestive risposte alle esigenze del settore, conformata a criteri di efficacia ed efficienza gestionale, è stata previsto e predisposto un processo di riorganizzazione della struttura della Direzione Regionale Agricoltura, rispondente anche a necessità di contenimento della spesa, e di ridefinizione di compiti e procedure in capo a quest'ultima, che si sostanzierà in una diversa articolazione delle strutture operative svincolandole per quanto possibile dai compiti "burocratici" per orientarle a funzioni progettuali-programmatiche e di governo dei processi. In parallelo alla riorganizzazione ci si orienterà alla strutturazione di meccanismi di sussidiarietà ed esternalizzazione sulle funzioni prettamente amministrative oltre che nel dare nuovo impulso a mirati processi di delega.

Andranno attivate politiche per favorire il "filiera corte e locali" attraverso la commercializzazione dei prodotti agricoli locali nello stesso territorio di produzione, favorendo l'incontro tra produttori e cittadini, anche costituiti in gruppi di acquisto, Per favorire lo sviluppo di gruppi di acquisto si può prevedere la creazione di piattaforme logistiche locali, mentre per un maggiore comprensione tra produttori e consumatori vanno individuati strumenti per evidenziare il prezzo sorgente.

La Regione si impegna a rendere veri motori di sviluppo le Università Agrarie (UA) attraverso la valorizzazione della gestione degli usi civici e la creazione di una rete delle UA coordinata dalla Regione.

8.2 Attività produttive

Per lo sviluppo delle attività economiche e del territorio, l'Assessorato ha impostato un sistema di lavoro fondato sul dialogo con le forze produttive e sociali e sul decentramento, puntando sulla semplificazione e sulla sussidiarietà, con l'obiettivo di creare le condizioni affinché il mondo istituzionale, associativo e sindacale partecipi alle decisioni.

L'accelerazione degli investimenti dovrà avvenire contestualmente allo snellimento delle procedure burocratiche, migliorando la comunicazione e rendendo più efficienti e veloci i servizi pubblici.

In merito la Regione ha finanziato la nascita di nuovi Sportelli Unici a servizio delle Imprese, attivati dai Comuni in forma singola o associata, e ne ha in programma per il 2006 l'apertura di nuovi. È stato pubblicato il manuale destinato ai responsabili degli Sportelli, ove sono dettate le linee-guida dei procedimenti da adottare, per aumentare il livello di efficienza e velocizzare i tempi di risposta dell'Amministrazione Pubblica.

La globalizzazione dei mercati ha fatto emergere il ruolo strategico del territorio come espressione della competitività locale.

La politica industriale regionale, vista come sostegno alla competitività delle attività produttive, rappresenta un campo molto esteso della politica economica per lo sviluppo e comprende azioni diverse per finalità e strumentazione.

L'obiettivo che la Regione si dà è quello di attuare una politica regionale organica al fine di incrementare l'export regionale ed il livello di proiezione internazionale del sistema delle PMI laziali.

A tal fine si intende regolamentare la materia dell'internazionalizzazione delle imprese partendo dalla ricognizione degli strumenti già esistenti e cercando di dare sistematicità e organicità agli interventi.

La legge regionale, in fase di redazione, segnerà un passaggio dalla visione dell'Internazionalizzazione come insieme di interventi principalmente a carattere promozionale alla definizione di una vera e propria "politica di internazionalizzazione industriale delle piccole e medie imprese". A tale scopo il provvedimento sarà parzialmente modificativo della legge regionale 2 Aprile 1991, n. 14, che di fatto ha per anni costituito l'unica fonte legislativa regionale per gli interventi in materia, ma esclusivamente in campo di promozione del sistema regionale all'estero più che di internazionalizzazione delle imprese.

Con la nuova legge ci si pone, quale obiettivo generale, l'attuazione di una politica regionale organica, il sostegno all'incremento dell'export regionale e del livello di proiezione internazionale del sistema delle PMI laziali. L'obiettivo specifico è quello di sviluppare, con il sistema delle PMI

regionali e gli operatori del settore, una tendenza all'aggregazione di scopo fra le imprese, attraverso strumenti previsti dalla legge, ovvero di volta in volta individuati dalla Giunta Regionale, incoraggiando aggregazioni temporanee di impresa che realizzino progetti all'estero con il contributo finanziario della Regione. Si darà così avvio ad un percorso che a lungo termine porterà in regione alla creazione di "reti imprenditoriali" fortemente orientate alla cooperazione internazionale.

Il provvedimento di legge prevedrà interventi di sistema volti alla promozione e alla proiezione internazionale del "Sistema Lazio" attraverso eventi all'estero, missioni di diplomazia commerciale, incontri fra imprese omologhe, realizzazione di stands collettivi presso le maggiori fiere internazionali, etc., che saranno organizzati sia direttamente dalla Regione o in Accordo di Programma con il Ministero del Commercio Internazionale. Contemporaneamente alle azioni di sistema, la legge prevedrà contributi diretti alle imprese in forma aggregata, che saranno contemplati dalla legge e definiti successivamente da bandi ad hoc emanati di volta in volta dalla Giunta Regionale.

La Giunta Regionale, entro i primi sessanta giorni dell'anno, emana le linee guida per l'internazionalizzazione regionale contenente le priorità (paese/settore) al fine di meglio programmare la proiezione internazionale del "Sistema Lazio". Saranno previste, inoltre, forme di partecipazione permanente alle politiche regionali e su tematiche specifiche, e tavoli di confronto con tutti gli operatori e le parti sociali interessate alla materia.

Il provvedimento legislativo intende conseguire risultati quali la riduzione della frammentazione delle risorse e delle competenze tramite l'ottimizzazione degli interventi e la razionalizzazione della spesa pubblica, la focalizzazione delle politiche su settori/Paesi target per la realizzazione di progetti mirati a gruppi di imprese e la contestuale attivazione del processo di aggregazione d'impresa tramite l'individuazione degli strumenti più idonei, attraverso una metodologia di interventi che mirino a:

- riduzione della frammentazione delle risorse e competenze,
- focalizzazione delle politiche su settori/Paesi con la realizzazione di progetti mirati a gruppi di imprese
- ottimizzazione degli interventi
- razionalizzazione della spesa pubblica
- attivazione del processo di aggregazione delle imprese e individuazione degli strumenti più idonei.

Attualmente la Promozione regionale all'estero della Regione Lazio – Ass.to alle P.M.I. si realizza attraverso:

- promozione delle produzioni regionali all'estero
- progetti di internazionalizzazione di cui all'Accordo con il Ministero del Commercio Internazionale e Convenzione con l'Istituto per il Commercio Estero
- Misura 4.3 – Internazionalizzazione – del DOCUP

E' in via di definizione la prossima Convenzione con l'ICE per l'anno 2006 e la realizzazione dello Sportello regionale per l'internazionalizzazione, al fine di garantire alle imprese, attraverso le attività promosse dall'ICE, SACE , e Camere di Commercio, l'accesso diretto ai principali strumenti finanziari nazionali.

Per realizzare gli obiettivi l'Assessorato alle PMI, in via transitoria in attesa dell'adozione di una Legge regionale di disciplina della materia, al fine di dare organicità agli interventi regionali in tema di commercio estero, si è dotato per l'anno 2006 di Linee di indirizzo, in cui sono individuate azioni, mercati, settori e strumenti in materia di internazionalizzazione e i cui principi verranno assunti a riferimento di tutte le iniziative messe in campo su questo tema.

Nel rispetto di questi principi si elaborerà un programma dell'Assessorato per la proiezione internazionale del Sistema Lazio per l'anno 2006.

Con riferimento ai singoli comparti (Fondo Unico e accesso al credito; Industria; Commercio; Artigianato; Cooperazione) sono descritte di seguito le strategie e le azioni avviate nel 2006 e previste per il 2007-09.

8.2.1 Fondo Unico delle imprese⁸² e accesso al credito

Gli interventi finanziati con le risorse del "Fondo unico regionale per lo sviluppo economico e per le attività produttive" sono diversificati sia per quanto riguarda le modalità operative (contributi in c/capitale, contributi in c/interessi, bonus fiscali), sia per i settori agevolati (artigianato, industria, commercio). Gli stanziamenti recati dal bilancio 2006 sono: 100,9 milioni per il fondo unico per lo sviluppo economico e per le attività produttive (cap. B22102) e 2 milioni per il cofinanziamento regionale del fondo unico per lo sviluppo economico e per le attività produttive (cap. B22106).

Gli stanziamenti indicati per il 2006 (c.d. competenza) comprendono le risorse già interamente attribuite a interventi agevolativi negli esercizi precedenti⁸³. I valori iscritti nella

⁸² Le risorse che confluiscono nel "Fondo unico regionale per lo sviluppo economico e per le attività produttive" – capitolo B22102 - istituito dalla Regione (art. 86 L.R. 14/99), sono destinate al finanziamento degli strumenti agevolativi di sostegno alle imprese, trasferiti dall'Amministrazione Statale in attuazione del processo di delega di funzioni disposta dal D. Lgs. 112/98.

⁸³ Si riportano gli interventi finanziati con il piano di riparto del Fondo Unico per l'anno 2005, per un totale di Euro 41.780.430,40⁸³.

competenza non sono pertanto rilevanti ai fini dell'approvazione del piano di riparto del Fondo Unico 2006, che si basa esclusivamente sulle risorse conferite nell'anno in corso. La mancanza di trasferimenti statali per l'annualità 2006, i nuovi dettami del patto di stabilità interno che richiedono una riorganizzazione dai tradizionali contributi a fondo perduto nella direzione di interventi di garanzia e di partecipazione al capitale di rischio, gli accordi di Basilea 2 in termini di accesso al credito delle PMI, nonché la necessità di razionalizzazione e maggior snellezza dell'intero impianto di finanza agevolata, hanno determinato la necessità di una profonda riorganizzazione degli aiuti alle imprese, nonché di integrare con risorse regionali il fondo unico statale.

A fronte di queste considerazioni la regione ha messo al lavoro un gruppo di lavoro di esperti per pervenire ad una legge di riordino della materia della finanza agevolata di impresa, nonché per varare, entro il 2006, la legge per l'utilizzazione delle risorse integrative regionali concentrate in un unico fondo denominato "Fondo di rotazione per lo sviluppo delle attività produttive," il cui stanziamento, previsto nel bilancio pluriennale 2006 - 2008 di 150 milioni di euro nel triennio, è stato inserito nell'elenco 4.

N°	Legge	Descrizione	Riparto 2005
1	Legge n. 949 del 25/07/1952 - Artigiancassa	Contributi agli interessi sulle operazioni di credito agevolato alle imprese artigiane	4.000.000,00
2	Legge n. 1329 del 28/11/1965 Legge Sabatini	Agevolazioni per l'acquisto di nuove macchine utensili - Agricoltura, Industria, Artigianato, commercio, Turismo, Altri - (c/interesse, c/canoni)	2.000.000,00
		Cap. 22106 cofinanziamento regionale del fondo unico per le attività produttive	2.000.000,00
3	Legge n. 598 del 27/10/1994	Investimenti per innovazione tecnologica, tutela ambientale, innovazione organizzativa, Innovazione commerciale sicurezza sui luoghi di lavoro Piccole Medie Imprese - (C/capitale)	9.303.430,40
		Investimenti per ricerca industriale e sviluppo precompetitivo (Imprese Piccole, Medie e Artigiane)	7.000.000,00
4	Legge n. 140 del 28/05/1997	Incentivi automatici per la ricerca e l'innovazione - Piccole Medie e Grandi Imprese (Credito di Imposta/Bonus fiscale)	6.000.000,00
5	Legge n. 449 del 27/12/1997	Incentivi automatici al commercio e al turismo (Promuovere la riqualificazione della rete distributiva attraverso la concessione di un credito d'imposta alle piccole e medie imprese commerciali)	5.000.000,00
6	Legge n. 83 del 21/02/1989	Sostegno all'esportazione per consorzi tra piccole e medie imprese industriali, commerciali e artigiane	302.000,00
7	Legge n. 394 del 29/07/1981	Contributi finanziari ai consorzi agroalimentari e turistico-alberghiero	275.000,00
8	Legge n. 887 del 29/11/1982	Consorzi garanzia fidi nel commercio e turismo (contributi a favore di cooperative e consorzi di garanzia fidi)	600.000,00
9	Legge n. 49 del 27/02/1985 Titolo I	Foncooper "Fondo di rotazione per la promozione e lo sviluppo della cooperazione"	300.000,00
10	Legge n. 41 del 28/02/1986 - Art. 11	Interventi a favore di mercati e centri commerciali all'ingrosso	4.000.000,00
11	Legge Regionale n. 20 del 21/03/2003	Disciplina per la promozione e il sostegno della cooperazione	1.000.000,00

Totale 41.780.430,40

- "Sostegno agli investimenti delle PMI attraverso il fondo unico regionale" (legge 1329/65 – Sabatini e legge 598/94 art. 11 – Innovazione);
- dall'utilizzazione dell'assegnazione dello Stato per le aree depresse destinate ai settori della ricerca (Delibera CIPE n. 36/02 e 20/04), per gli interventi previsti dalla legge 598/94, art. 11 – Ricerca.

Nella ripartizione delle risorse del Fondo unico saranno in ogni caso mantenuti come prioritari gli interventi a sostegno dei processi di ricerca e di innovazione, considerati come i più incisivi per la crescita e lo sviluppo delle imprese. In materia di garanzia al credito, infine, è previsto che il gruppo di lavoro riveda anche la legislazione in materia di concorso finanziario regionale al fondo rischi consortile dei consorzi di garanzia collettiva fidi (LR 46/93), in un'ottica di valorizzazione della rete territoriale dei confidi esistenti.

8.2.2 Industria

Nell'ambito dello sviluppo del settore industriale s'intende rafforzare l'approccio integrato delle politiche industriali con quelle del lavoro, delle infrastrutture, della ricerca e della formazione per la realizzazione di infrastrutture e servizi locali diretti a una migliore competizione del sistema imprenditoriale e per attrarre nuove attività produttive nel territorio. Si riconosce, nell'ambito di queste politiche, il rilevante ruolo dei consorzi industriali del Lazio attraverso uno specifico piano programmatico per ciascuna area territoriale. Per raccordare l'attività dei consorzi è stata promossa la Consulta dei Consorzi del Lazio. In tema di nuove aree di investimento industriale si prevede di vincolare, per il triennio 2007-09, il finanziamento alla loro catalogazione come aree ecologicamente attrezzate, dotate cioè di idonee infrastrutture e di sistemi che garantiscano la tutela della salute, della sicurezza e dell'ambiente, anche eventualmente aggiornando la legge 60/78 in materia di contributi regionali. Nell'ambito delle strategie di sviluppo delle potenzialità produttive e dei sistemi di rete del Lazio, assume particolare rilievo l'applicazione della legge regionale n. 36/01, che consente di finanziare progetti, pubblici e privati, per la dotazione di infrastrutture e servizi nelle "aree di eccellenza", quali: distretti industriali, sistemi produttivi locali ed "aree di investimento".

Ai n.3 Distretti Industriali ed ai n.5 Sistemi Produttivi Locali esistenti, che interessano tutte le Province del Lazio, sono stati aggiunti quello della "carta" che interessa n.16 Comuni della Provincia di Frosinone, per n.91 unità locali e n.1.741 addetti ed è in corso di definizione quello della nautica. E' anche allo studio l'allargamento del "sistema produttivo locale dell'audiavisivo" dal comune di Roma ad altri Comuni contermini.

Dal confronto con le parti sociali è emersa l'opportunità di rendere i bandi più aderenti alle realtà e alle specificità territoriali. Si è proceduto quindi all'apertura di un "tavolo di lavoro" per la semplificazione delle procedure previste per le annualità 2006-2007-2008, con il risultato, condiviso da Associazioni datoriali e dei lavoratori, che sarà pubblicato sul B.U.R.L. il 20-07-06, il quarto bando per l'importo complessivo di 15 milioni di euro per il 2006, suddivisi ponderalmente tra gli otto Distretti e Sistemi produttivi e tra le attività di investimenti, consulenza, formazione, ricerca e sviluppo.

Per sostenere lo sviluppo del settore estrattivo, si è individuata come prioritaria la stesura del PRAE, Piano Regionale Attività Estrattive, che sarà sottoposto all'approvazione della Giunta e del Consiglio entro il 2006. Atteso dal 1980, il Piano presenta la mappatura di tutte le cave del territorio, evidenziando le imprese esistenti e operanti, i materiali estratti, le localizzazioni delle cave e tutti i dettagli cartografici necessari. Il PRAE fornisce le linee guida in base alle quali le Province individueranno i piani territoriali per determinare le aree suscettibili di attività estrattiva. L'Assessorato sta inoltre predisponendo un corso di formazione per ispettori minerari, per preparare nuovi addetti al servizio di polizia mineraria. Lo scopo è quello di migliorare i livelli preventivi nelle attività estrattive, contrastare l'abusivismo e assicurare più efficienti livelli ispettivi per la tutela della sicurezza sul lavoro.

Con riguardo alle crisi industriali, la Regione, in collaborazione con gli enti locali e le forze sindacali, ha avviato alcuni progetti a sostegno di stabilimenti e industrie in difficoltà, con l'obiettivo di rilanciarne lo sviluppo e salvaguardarne i livelli occupazionali. Si è realizzato, in particolare, il sostegno dell'indotto FIAT, mediante l'apertura di un "tavolo di lavoro" con le rappresentanze interessate alla gestione della legge regionale 46/02 per le PMI e lo stanziamento di opportuni finanziamenti, pari a 15 milioni di Euro per il triennio 2006-08. E' stato previsto anche il sostegno per altri stabilimenti industriali, come per la Videocolor di Anagni (10 milioni in 3 anni), e per il distretto della ceramica di Civita castellana.

Relativamente al settore delle acque minerali e termali, è in itinere una proposta di legge tesa a valorizzare le specifiche peculiarità territoriali, a evitare rendite di posizione nella consapevolezza che l'acqua è un bene comune, prevedendo strumenti quali l'aumento dei canoni concessori delle acque minerali legandoli alla quantità di acqua prelevata e imbottigliata, incentivi per l'imbottigliamento a vetro e vuoto a rendere e destinazione di quota proventi al finanziamento del servizio idrico. La proposta di legge regionale è attualmente in fase di consultazione con le associazioni di categoria, l'assessorato al bilancio e l'assessorato alla sanità.

8.2.3 Commercio

Nel comparto del commercio regionale, composto da 103.428 imprese commerciali, di cui il 90% sono piccole imprese, obiettivo centrale per il prossimo triennio 2007-09 è quello di garantire l'equilibrio tra grande, media e piccola distribuzione, valorizzando il patrimonio delle PMI. A tale scopo, sono previsti importanti interventi, a cominciare dal rinnovo dei due Documenti programmatici, rispettivamente per il commercio su sede fissa e per il commercio su aree pubbliche, che fisseranno gli indirizzi della Regione, sulla cui base i Comuni potranno poi operare sul territorio. Sono allo studio modifiche alla legge regionale sul commercio (n. 33 del 1999), in parte già operate con la finanziaria 2006, per semplificare le procedure e dare ai Comuni più

autonomia per la gestione del settore nel loro territorio, riservando alla Regione la programmazione. Si sta lavorando anche per il recupero urbanistico e commerciale dei centri storici. Attraverso la Legge 266 del 1997, sono stati promossi e approvati numerosi progetti per valorizzare il tessuto turistico e distributivo locale. L'obiettivo è sostenere la vivibilità e il rilancio urbanistico-commerciale dei centri storici, per la rivisitazione dei quali è stato previsto un intervento a sostegno dei centri commerciali naturali (art.113 della legge finanziaria 2006, che stanziava 1 milione per questa finalità), allo scopo di strutturare in forma aggregata il complesso delle attività commerciali e artigianali di una determinata via commerciale, quartiere o centro storico. Occorre verificare la possibilità di attivare ulteriori politiche per un supporto delle attività commerciali nei centri storici in generale e in quelli a forte vocazione turistica in particolare, favorendo le botteghe e le attività tradizionali.

E' stato aperto un tavolo di lavoro con commercianti e consumatori, per rilanciare i saldi di fine stagione e favorire consumi corretti: a tale scopo, dal tavolo è già stata approvata nella finanziaria 2006 l'istituzione degli shopping days, giornate all'insegna degli sconti, legati ad iniziative di aggregazione sul territorio. Un'altra priorità è la proposta di legge sulle attività di somministrazione (bar, ristoranti ed esercizi simili), scritta insieme alle associazioni e che sarà varata entro l'estate. Con la legge finanziaria 2006 infine, si sono avviate le agevolazioni al commercio alimentare svolto da esercizi di vicinato isolati, siti nei comuni montani, con residenti fra 300 e 1000 unità.

L'Assessorato sta predisponendo un nuovo testo di legge regionale sulle Fiere e Mostre per una programmazione nel settore, in quanto ritiene che la L.R.14/91 sia da riconsiderare anche alla luce del titolo V della Costituzione e delle Direttive Comunitarie in materia.

Il settore delle attività fieristiche deve essere rilanciato con un'attenzione agli operatori interessati alla struttura produttiva regionale ed in particolare alle attività dei Distretti industriali e dei sistemi produttivi.

Un salto di qualità nell'ambito del sistema fieristico è rappresentato dalla nuova struttura della Fiera di Roma, anche per le opportunità offerte agli operatori e ai visitatori dalla localizzazione in un quadrante nevralgico per la Regione e per il Comune di Roma.

La determinazione della Regione quale attiva protagonista per il decollo della nuova Fiera di Roma è stata confermata dalla partecipazione alla sottoscrizione dell'aumento di capitale per 22.400.000,00 euro suddiviso equamente tra Regione Lazio e Sviluppo Lazio con una quota societaria posseduta pari a circa il 25%

8.2.4 Artigianato

Per sostenere il processo di valorizzazione dell'artigianato, che nel Lazio conta oltre 96 mila imprese, è stata predisposta la bozza di un Testo Unico sull'artigianato, quale legge che disciplina, in forma organica, tutte le norme esistenti nel settore, potenziando i sistemi di accesso al credito e offrendo strumenti di supporto alle imprese artigiane e agli imprenditori. Per la predisposizione del testo unico da approvare entro il 2006, è stato previsto in bilancio 2006, nell'elenco 4, uno stanziamento di 9 mln di euro nel triennio 2006-08. E' stato già avviato il tavolo di concertazione con le Associazioni di categoria.

In particolare la proposta include un piano triennale cui demandare la definizione degli obiettivi da perseguire nel triennio stesso nonché, da un piano annuale, già in fase di attuazione, che individui i settori di intervento, le agevolazioni e i loro limiti, le tipologie degli investimenti ammissibili, l'intensità degli aiuti.

Sono previsti, fra gli interventi da avviare ex novo:

- il fondo regionale dell'artigianato nel quale far confluire le risorse per le agevolazioni alle imprese artigiane;
 - l'incentivazione dei corsi di formazione presso le botteghe-scuola;
 - l'istituzione dell'Osservatorio regionale per l'artigianato con funzioni di rilevazione, analisi e studio delle problematiche del settore artigiano;
 - l'istituzione della Consulta regionale dell'artigianato quale strumento di concertazione in materia di artigianato e quale organo consultivo sui contenuti, in particolare, del programma triennale e del piano annuale;
 - l'Albo regionale degli espositori artigiani, nel quale inserire, a seguito di domanda, le imprese che intendano far promuovere le loro produzioni in fiere, mostre ed esposizioni.
 - incentivare i lavori tradizionali legati al territorio ed in particolare quelli svolti da piccole imprese impegnate nel riutilizzo, ripartizione, manutenzione.
 - semplificazione adempimenti fiscali e iniziative per affrontare i problemi legati alla locazioni nei centri urbani per le botteghe artigiane.

8.2.5 Cooperazione

E' stata approvata nella legge finanziaria 2006 (art.106) una norma che rende operativa la Legge regionale 20/2003 che coordina gli interventi a favore delle cooperative, dei loro consorzi e delle organizzazioni regionali delle cooperative. Si darà avvio alla pubblicazione del primo bando per l'utilizzo delle risorse finanziarie messe a disposizione dalla legge. Per valorizzare il movimento

cooperativo territoriale è in corso di approvazione, da parte della Giunta Regionale, il Piano Triennale 2006-08, che prevede:

- risorse economiche per 10,5 mln complessivi;
- l'istituzione dell'Osservatorio per la Cooperazione;
- l'istituzione dell'Albo Regionale per la cooperazione.

E' inoltre in corso di elaborazione la proposta di DGR per l'Avviso Pubblico delle Organizzazioni Regionali delle Cooperative.

8.3 Lavori pubblici e Infrastrutture

8.3.1 Viabilità

Per la riorganizzazione del Sistema Viario Regionale, sulla base di un programma di sviluppo della viabilità finalizzato a realizzare una maglia infrastrutturale complessa che metta in comunicazione Roma con i capoluoghi di provincia, con le vie di comunicazione nazionali, con gli *hub* portuali, con i principali poli produttivi regionali, le principali azioni programmatiche sono così delineate:

i) La determinazione di un **“Piano generale della viabilità per il completamento del sistema viario regionale”**. Il piano generale della viabilità regionale terrà conto delle risorse destinate nel triennio 2006-08 per il comparto viabilità, pari a 354 mln di euro, cui si aggiungono le risorse attivate nel triennio precedente, pari a circa 344 mln di euro, nonché quelli attivati con la legge obiettivo, con l'APQ 4, il DOCUP obiettivo 2, (rispettivamente 426,5 milioni, 170 milioni e 98 milioni di euro) per un ammontare complessivo di 694,5 milioni di euro. Infine vanno considerati i fondi di competenza statale per interventi in fase di attuazione, di cui 62 milioni per la sola Bretella Salaria Sud promossa dalla Regione Lazio e che l'ANAS ha già appaltato.⁸⁴

ii) La realizzazione di **Opere strategiche** tese a realizzare un miglior collegamento dei capoluoghi di provincia con la città di Roma:

- la realizzazione dell'asse stradale e intermodale Roma-Latina e Cisterna-Valmontone, salvo le dovute verifiche delle compatibilità tecniche, ambientali e finanziarie;
- il completamento della Trasversale nord Civitavecchia-Orte;
- la Cassia, quale collegamento con Viterbo: è stato prodotto il progetto preliminare approvato dal CIPE e si sta provvedendo alla progettazione definitiva;

i) ⁸⁴ A questi interventi si possono aggiungere gli altri che la stessa ANAS ha in corso di realizzazione con i fondi della legge obiettivo (adeguamento della Roma- Fiumicino, completamento della 3° corsia sul GRA, ed un lotto del completamento della Orte – Civitavecchia per il quale l'appalto è prossimo).

- la Salaria, anch'essa prevista in Legge Obiettivo: è stato prodotto il progetto preliminare ed è stato trasmesso all'ANAS (la Salaria è a competenza ANAS);
- il casello di Ferentino quale collegamento diretto tra la A1 ed il Settore Nord della città di Frosinone; è stato reso un finanziamento di 5,5 milioni di euro alla Società Autostrade quale concorso finanziario per la realizzazione del casello; è stato inoltre conferito alla Provincia di Frosinone un finanziamento di 7 mln di euro per la realizzazione della viabilità di accesso al Casello;
- il completamento della Sora – Frosinone: è stato coperto finanziariamente l'intero 5° lotto di cui i lavori del 1° stralcio sono in corso e quelli del 2° sono previsti che inizino già nel 2006, per un impegno di spesa complessivo già assunto di circa 92 mln di euro;
- la razionalizzazione del Nodo di Squarciarelli: è stato appaltato e aggiudicato il 4° lotto;
- la compatibilità socio ambientale degli interventi di cui alla Legge Obiettivo: sono state apportate modifiche alle progettazioni ritrasmettendo le stesse al Ministero dei LL.PP.;
- la formalizzazione di un nuovo APQ per circa 15,8 mln di euro con il quale finanziare uno stralcio del Nodo di Squarciarelli, uno svincolo sulla Flacca di accesso al porto di Gaeta, una viabilità collaterale alla Via Tiburtina ed un collegamento tra la Via Prenestina verso l'autostrada A24 e il Casello di Lunghezza;
- il completamento della tangenziale in corrispondenza dei Castelli Romani: è stato inserito con il DPEF nazionale del 2006 nella Legge Obiettivo (tuttavia ancora non è stato assunto alcun impegno di spesa da parte del CIPE).

Per il 2007-09 si ritiene di proseguire, oltre agli interventi già programmati, anche i seguenti: completamento ex 156 dei Monti Lepini; Pedemontana di Formia; completamento (2° e 3° lotto) della Tangenziale all'Appia in corrispondenza dei Castelli Romani. In relazione a quelli che saranno gli stanziamenti statali definitivi occorrerà prevedere eventuali stanziamenti regionali integrativi.

iii) Nell'ambito della revisione della competenza e composizione dell'ASTRAL, in occasione dell'approvazione della finanziaria 2006 all'art 96, sono stati ridefiniti i compiti della società in relazione alle competenze sulla rete viaria regionale attribuite alle province del Lazio, con l'intento di ridare un ruolo alle province nella manutenzione straordinaria delle strade. Dopo la pubblicazione della legge finanziaria è stata attivata la procedura per pervenire alla sottoscrizione con ASTRAL di un nuovo contratto di servizio.

8.3.2. Opere pubbliche

Si sottolinea la necessità di un riordino della programmazione stessa, alla luce delle scarse risorse finanziarie disponibili. Riteniamo necessario che la nuova programmazione regionale, nelle sue scelte, tenga conto di quanto sullo stesso tema le Province hanno già programmato.

Nell'ambito delle iniziative legislative tese al raggiungimento di una nuova legge regionale sugli appalti pubblici nonché alla formulazione di una nuova legge regionale sugli espropri, si prevede la costituzione di un gruppo di lavoro interassessorile al fine di elaborare le linee guida per la stesura di un testo unico regionale che accorpi le normative riguardanti i lavori pubblici, i servizi e le forniture (sulla base delle Direttive 2004/17 e 18 CEE e del loro recepimento a livello nazionale) e per l'elaborazione di una proposta di legge regionale necessaria per il recepimento del D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 in materia di espropriazioni, sulla base della bozza elaborata dal gruppo di lavoro interregionale costituito presso ITACA.

Sulla verifica della legge istitutiva di Arcea (L.R. 37/2002) al fine di rendere il mercato più concorrente così come dispongono le norme dell'Unione Europea ed anche per superare la procedura di infrazione avviata dalla Commissione dell'U.E: è stata inoltrata al Consiglio Regionale (con lettera del 14.3.2006) la proposta di legge approvata dalla Giunta Regionale con deliberazione n. 69 del 14.2.2006 di modifica della legge 37/2002

Nell'ambito delle iniziative in materia di sicurezza stradale, di sicurezza dell'edilizia scolastica, di sicurezza delle reti elettriche, degli edifici pubblici e privati nonché delle infrastrutture e delle strutture pubbliche e di uso pubblico ivi compresi gli edifici di culto il *Grado di attuazione degli interventi* è il seguente:

1. In materia di **sicurezza stradale** si sta operando in esecuzione di un programma di intervento varato con la deliberazione della G.R. n. 91 del 04.02.2005 le cui risorse finanziarie di €. 29,9 milioni risultano insufficienti.

Nell'ambito dell'attuazione del secondo programma del piano nazionale di sicurezza stradale è previsto l'avvio di un sistema di monitoraggio per la rilevazione delle criticità della rete viaria regionale d'intesa con i soggetti interessati. Inoltre è stata nominata la commissione di valutazione per l'esame delle proposte d'intervento ritenute ammissibili. Il sistema di monitoraggio si avvarrà sia dei centri di osservazione locali finanziati con il primo e il secondo programma del piano nazionale di sicurezza stradale, sia del centro di monitoraggio della regione Lazio in accordo con l'ASTRAL. Il costo dell'investimento è di 4,3 milioni di € di cui 3 milioni finanziati dal Ministero infrastrutture (fondi ancora bloccati e in attesa di un emendamento alla finanziaria 2000 ART. 56 legge 488/99) ed 1,3 milioni finanziati dalla regione.

Per coordinare al meglio le politiche della Regione e degli enti locali in questa materia, con la legge finanziaria regionale 2006 è stato istituito l'Osservatorio istituzionale per l'educazione stradale e la sicurezza nella circolazione.

2. In materia di **sicurezza portuale** si sta procedendo alla manutenzione dei porti che risultano scarsamente adeguati con fondi di 2 milioni di € che risultano scarsamente adeguati. Nell'ambito delle più generali infrastrutture portuali è necessario avviare il piano generale dei porti per avviare una organica pianificazione degli interventi da finanziare con relative indicazioni prioritarie nonché per definire:

a. le linee guida di massima necessarie alla predisposizione del Sistema Regionale della Portualità Turistica nel Lazio;

b. il riassetto e la valorizzazione degli approdi turistici e dei punti d'ormeggio esistenti lungo le coste laziali;

c. l'individuazione di siti ove realizzare nuove strutture portuali turistiche;

L'obiettivo è quello di costituire un documento di riferimento tecnico-normativo di base da utilizzare da parte di un apposito Gruppo di Lavoro Regionale che veda la partecipazione dei rappresentanti dei Assessorati Regionali competenti a redigere una legge sulla Portualità Turistica del Lazio che regolamenti sia la realizzazione di nuove strutture portuali – turistiche, che la ristrutturazione e/o riconversione di siti portuali esistenti.

Sui capitoli che seguono sono stati attivati con la finanziaria 2006, ulteriori stanziamenti per un importo pari a 25 milioni di euro complessivamente.

Edilizia scolastica: lo stanziamento complessivo previsto il 2006-2008 (€ 41.000.000,00) potrà soddisfare circa il 10% del fabbisogno. Con l'ulteriore stanziamento, da parte dello Stato, di circa € 22.500.000,00 si potrà attivare il 2° piano stralcio per la messa in sicurezza sismica di alcuni edifici scolastici.

Edilizia sociale pubblica: lo stanziamento previsto per il 2006-2008 (€ 19.500.000,00) potrà soddisfare circa il 30% del fabbisogno.

Edilizia sociale privata: lo stanziamento previsto per il 2006 (€ 2.400.000,00) potrà soddisfare circa il 55% del fabbisogno.

Sedi comunali: lo stanziamento previsto per il 2006 (corrispondente ad un investimento di circa € 7.050.000,00) potrà soddisfare circa il 15% del fabbisogno.

Recupero edifici storici: lo stanziamento previsto per il 2006 (corrispondente ad un investimento di circa € 13.000.000,00) potrà soddisfare circa il 10% del fabbisogno.

Recupero edifici di culto: lo stanziamento previsto per il 2006 (corrispondente ad un investimento di circa € 19.500.000,00) potrà soddisfare circa il 15% del fabbisogno.

Nell'ambito del rafforzamento dell'operatività **dell'Osservatorio sugli appalti pubblici**, con particolare attenzione al tema della sicurezza sui luoghi di lavoro, a seguito dell'entrata in vigore della "Direttiva Cantieri" la pianificazione della sicurezza non risulta ancora soddisfacente per cui tale adempimento rimane ancora disatteso.

La mancata indicazione dell'importo degli oneri di sicurezza infatti che possono variare dal 2,44%, per gli appalti > di 150.000 €, al 3,75% per gli appalti < di 150.000 €, suggeriscono l'esigenza di approfondimenti specifici.

A tal proposito, si ritiene di dover intervenire sia a livello di monitoraggio che di supporto alle stazioni appaltanti con lo scopo di aiutare i soggetti sia pubblici che privati al rispetto della norma e alla salvaguardia della salute dei lavoratori occupati nel settore delle costruzioni.

In tale ottica si ritiene necessario avviare i provvedimenti amministrativi per l'adozione di linee guida per l'applicazione del D.P.R. 222/2003 predisposte con ITACA.

Nell'ambito dell'utilizzo infine, da parte dei piccoli comuni, delle economie dei ribassi d'asta ottenuti nelle gare d'appalto per la realizzazione delle opere pubbliche finanziate dalla Regione, si è provveduto, preliminarmente, con la legge finanziaria 2006, ad estendere l'utilizzo delle economie dei ribassi d'asta nell'ambito della opera finanziata e per il periodo di due anni dall'anno di concessione del finanziamento. Poiché tale norma non permette ai piccoli Comuni (ovvero con popolazione inferiore a 3.000 abitanti) la possibilità di utilizzare le economie derivanti dai ribassi d'asta anche per opere non rientranti nell'opera finanziata, si ravvisa la necessità di approvare una norma che lo renda possibile; è, comunque, necessario limitare detto utilizzo a tipologie di intervento rientranti nella fattispecie della normativa di riferimento del finanziamento ovvero per quelle comprese nel piano triennale delle oo.pp..

Programmazione interventi per il 2007-2009:

La programmazione futura in tema di opere pubbliche seguirà le seguenti azioni:

1. Definizione di nuovo programma di messa in sicurezza della rete viaria regionale da realizzare con l'istituzione di un idoneo capitolo di spesa dedicato alla messa in sicurezza della rete viaria ex ANAS con stanziamento di circa 30 milioni di €/anno.
2. Messa in sicurezza delle infrastrutture portuali e precisamente per i porti di Anzio, Formia, Terracina e Ventotene, con una previsione di investimento di almeno 3 milioni di €/anno.

3. Predisposizione di un programma di iniziative e di interventi finalizzati al miglioramento della sicurezza stradale scaturenti dall'attività dell'Osservatorio.
4. Previsione di un piano pluriennale di interventi tesi alla messa in sicurezza di tutto il patrimonio edilizio regionale per il quale sarà necessario uno stanziamento complessivo di circa 120 milioni di € nel triennio in conto capitale.
5. Inserimento di un nuovo intervento intitolato: “ *Messa in sicurezza del patrimonio viario ricevuto dall'ANAS*” in occasione del trasferimento della competenza sulla viabilità alle Regioni con l'istituzione di un capitolo di spesa specificatamente dedicato. L'istituzione del capitolo di spesa, necessario in relazione al trasferimento dall'ANAS alla Regione di una rete viaria che versa in situazione di grave deficit manutentivo. Nei precedenti anni per tali interventi sono stati utilizzati fondi del capitolo D12514 relativo a “ investimenti di viabilità sulla rete regionale” sottraendoli ad altre attività.
6. Integrazione degli stanziamenti in tema di sicurezza culto per meglio soddisfare la domanda di interventi che viene dal territorio con l'esplicito inserimento anche delle infrastrutture portuali.
7. Completamento del Nodo Regionale dell'Anagrafe Nazionale dell'Edilizia Scolastica (ANES), attualmente in fase di rilevazione degli edifici scolastici, porterà alla definizione della programmazione puntuale degli interventi in materia di sicurezza negli stessi edifici scolastici.
8. Riduzione del gap infrastrutturale esistente nel territorio regionale afferente le leggi di settore attraverso un incremento di risorse pari a 100 mln di euro nel triennio considerato rispetto alla legislazione vigente.
9. Estensione del servizio di ADSL ai residenti nei piccoli Comuni al fine di permettere la possibilità di svolgere attività in loco (telelavoro) onde stabilizzare o accrescere la residenze.
10. Intervento con le società pubbliche per i trasporti (Ferrovie, COTRAL, ecc.) al fine di razionalizzare i trasporti dei Comuni limitrofi alle città più grandi, per rendere meno gravoso il viaggio di pendolari che vogliono mantenere la residenza nei piccoli Comuni (vivibilità - economicità).
11. Realizzazione di una opera strategica per ciascuna provincia
12. Realizzazione di opere di ingegneria naturalistica e di bioarchitettura per le infrastrutture regionali da realizzare e mitigazioni di quelle già esistenti con interventi a minor impatto ambientale - paesaggistico negativo.
13. Redazione di un piano regionale di recupero dei centri storici di particolare pregio architettonico.

8.4 Politica della casa

Va garantito prioritariamente il diritto alla casa ai ceti sociali più deboli; è infatti questo l'obiettivo primario dell'edilizia sociale. La questione abitativa è connessa al problema occupazionale, alla regolarizzazione dei flussi migratori, alle nuove domande sociali quali quelle espresse da una popolazione anziana in forte aumento. Inoltre l'obiettivo principale, perseguito dalla Legge nazionale n. 431/1998, di produrre una liberalizzazione controllata del mercato delle locazioni, suggerisce un'iniziativa pubblica nel campo dell'edilizia agevolata in locazione permanente ed a lungo termine, che produca effetti di calmierazione.

In questo quadro rientrano i Programmi di Recupero Urbano (art. 11 Legge n. 493/1993), i Programmi di Riqualificazione Urbanistica (art. 16 Legge n. 179/1992), i Programmi Integrati ed i Contratti di Quartiere (ormai di terza generazione, compresi quelli finanziati con l'art. 142 della legge regionale n. 10/2001). Propedeutico agli interventi in tema di edilizia abitativa è l'istituzione dello "Osservatorio regionale sulla condizione abitativa nel Lazio". Inoltre la Regione intende valutare la possibilità di eliminare o almeno ridurre il costo dell'ICI dovuto dagli ATER ai Comuni con l'obbligo di destinazione delle risorse recuperate, nella manutenzione prima e nella crescita poi del patrimonio pubblico.

8.4.1 Edilizia Sovvenzionata

L'edilizia sovvenzionata promuove, attraverso la concessione di finanziamenti in conto capitale fino al 100% della spesa: a) la costruzione di abitazioni da assegnare agli aventi titolo; b) il recupero del patrimonio abitativo pubblico; c) la realizzazione di piani di recupero edilizio-urbanistico.

I programmi in corso riguardano lavori per oltre 440 milioni di Euro, la cui spesa grava esclusivamente sui fondi giacenti presso la Cassa Depositi e Prestiti, per la quota attribuita alla Regione Lazio. Per il biennio 2006/2007, le risorse disponibili sono complessivamente 100 milioni di Euro che vengono destinati ad interventi delle A.T.E.R. per lavori di manutenzione straordinaria e abbattimento delle barriere architettoniche, ai sensi dell'art. 55 comma 7° legge regionale n. 4/2006. Inoltre sono prossimi all'avvio i programmi già definiti dei: 1) Programmi di Recupero Urbano (P.R.U.) previsti dall'art. 11 della Legge n. 493/1993 con una spesa complessiva regionale di circa 97 milioni di Euro; 2) Contratti di Quartiere II con una previsione complessiva (nazionale e regionale) di spesa di oltre 135 milioni di Euro.

Per avviare programmi pluriennali di nuove costruzioni mancano ad oggi risorse finanziarie, le quali non possono non essere assicurate, con flussi certi ed adeguati, a livello nazionale dopo che sono cessati quelli dell'ex Gescal.

Peraltro la funzionalità e l'efficienza dei programmi regionali di edilizia sovvenzionata richiedono condizioni sul piano operativo e gestionale, che sono riferite esclusivamente alle A.T.E.R., le quali purtroppo soffrono oggi di gravi problemi, in larga misura ereditati dagli ex I.A.C.P. (cui sono subentrate), e che si sono ulteriormente aggravati nel corso di questi ultimi anni. Infatti, tutte le A.T.E.R. presentano situazioni finanziarie fortemente deficitarie, con debiti progressivi che si appesantiscono di anno in anno soprattutto per quanto riguarda l'imposta dell'I.C.I. dovuta ai Comuni e per i debiti contratti (per l'A.T.E.R. del Comune di Roma il debito dell'I.C.I. a dicembre 2005 ammonta ad oltre 520 milioni di Euro, a cui sono da aggiungere i circa 400 milioni di debiti bancari). Dall'altra parte diminuiscono sempre di più le entrate che sono costituite principalmente dai canoni dovuti dagli inquilini, per i quali si registra una forte morosità di non facile e sollecito recupero; peraltro i livelli dei canoni sono notevolmente bassi e non coprono neppure le necessarie spese di amministrazione e di servizi, derivando da una normativa che viceversa è improntata sostanzialmente a criteri di assistenza sociale.

Ciò impone da subito la necessità di una riconsiderazione profonda della politica sociale per la casa per ciò che riguarda in particolare i canoni e l'assetto e il funzionamento delle A.T.E.R., pur dopo la legge regionale n. 30/2002. Al riguardo, dei problemi da risolvere con urgenza vanno prioritariamente considerati quelli relativi da una parte al risanamento economico-finanziario delle A.T.E.R. e dall'altra alla gestione economica degli alloggi, per i quali vanno ricercate soluzioni ed iniziative politiche improntate ai seguenti obiettivi:

- Eliminare (o almeno ridurre inizialmente in modo sensibile) l'I.C.I. con un intervento politico della Regione nei riguardi del governo nazionale e dei Comuni;
- Ricondurre la gestione del patrimonio abitativo A.T.E.R. nell'area dell'assistenza sociale a cui correttamente va riportata, in relazione alle categorie sociali di utenti ed ai livelli dei canoni imposti dalle norme nazionali e regionali.
- Impostare d'accordo con le A.T.E.R. piani realistici di risanamento economico-finanziario all'interno dei quali non possono non prevedersi le misure di integrazione finanziaria conseguenti all'assistenza sociale nonché operazioni di vendita del patrimonio immobiliare (abitativo e non), con strumenti ed azioni innovative.

8.4.2 Contributi ai privati per il sostegno alla locazione⁸⁵

La disponibilità complessiva di 34,5 milioni di Euro (di cui 10 milioni quale cofinanziamento regionale) è stata programmata con delibera di Giunta Regionale 08 novembre 2005 n. 931, interessando 106 Comuni del Lazio ed assegnando una elevata quota (pari a circa 86%) al Comune di Roma. Tali fondi saranno erogati entro il 2006.

La disponibilità per l'anno 2006 è di 35 milioni di Euro (di cui 10 quale cofinanziamento regionale) ed è di prossima programmazione.

Parallelamente appare opportuno assumere iniziative rivolte in particolare ad:

- 1) Ampliare il numero dei comuni destinatari del fondo, oltre quelli già dichiarati ad alta tensione abitativa;
- 2) Ridurre i tempi intercorrenti tra l'anno di competenza dei finanziamenti e la programmazione regionale, semplificando nel contempo le procedure dei bandi comunali e quelle di erogazione del contributo agli inquilini;
- 3) Attivare il tavolo permanente interistituzionale per l'emergenza abitativa di cui all'art. 74 della legge regionale n. 4/2006.

Azioni programmate per il periodo 2007-09:

- 1) ampliare il numero dei Comuni destinatari del fondo, oltre quelli già dichiarati ad alta tensione abitativa, ricorrendo, se del caso, alla modifica degli articoli 26 e 27 del Regolamento Regionale 20 settembre 2000, n. 2;
- 2) ridurre i tempi intercorrenti tra l'anno di competenza e la programmazione regionale; semplificare ed accelerare, in accordo con i Comuni, le procedure di definizione dei bandi comunali, della presentazione delle domande e quindi di erogazione del contributo agli inquilini, tali contributi vanno circoscritti a canoni concordati, al fine di favorire tali contratti;
- 3) migliorare il funzionamento dello sportello "emergenza sfratti";
- 4) costituzione del tavolo permanente inter-istituzionale per l'emergenza abitativa;
- 5) individuazione e coordinamento di interventi Regione – Comuni in favore di categorie "fragili".

⁸⁵ Legge n. 431/1998, art. 11.

8.4.3 Politica della casa per lo sviluppo di abitazioni sostenibili secondo i principi bio-climatici e bio-architettonici

E' in corso di predisposizione la proposta di legge regionale riguardante lo sviluppo delle abitazioni sostenibili secondo i principi bio-climatici e bio-architettonici. Tale iniziativa, collegata a quella delle altre Regioni, rappresenterà per la Regione Lazio una scelta di politica ambientale in linea con gli obiettivi stabiliti dal "Protocollo di Kyoto", dal "Documento di Barcellona" ma soprattutto dal Consiglio Europeo di Goteborg. L'esigenza di una migliore qualità della vita, sempre crescente nella nostra società, può realizzarsi anche attraverso interventi edilizi in bioarchitettura nonché attraverso la costruzione-sperimentazione di edifici con emissioni prossime allo zero.

In base alle considerazioni esposte, il piano programmatico degli interventi nel periodo 2007 - 2009 si sostanzia in due settori distinti:

- 1) programmi di realizzazione attraverso bandi di edifici residenziali pubblici sostenibili secondo principi bio-climatici e bio-architettonici;
- 2) programmi sperimentali per la costruzione attraverso bandi di edifici con emissioni prossime allo zero.

Si prevede uno stanziamento di 100.000 euro per ciascuno degli anni 2007 e 2008 concernente gli studi progettuali preliminari. La spesa per la realizzazione degli interventi edilizi troverebbe copertura, in parte con i fondi dell'edilizia abitativa sovvenzionata (ATER e Comuni) e in parte con le disponibilità dei fondi comunitari.

8.4.4 Urbanizzazioni nei Piani di Zona 167 per l'edilizia economica e popolare

Sono in corso di realizzazione interventi per complessivi 2,6 mln di euro finanziati con risorse di competenza dell'anno 2005. Per l'anno 2006 vi è una disponibilità di circa 2 mln di euro. E' in corso la valutazione delle richieste avanzate dai Comuni ai fini dell'utilizzo delle disponibilità 2006 e di un 1 mln per ciascuno degli anni 2007 e 2008. La disponibilità è in ogni caso insufficiente per esaudire le richieste avanzate dai Comuni.

8.5 *Trasporto e Mobilità*

I trasporti pubblici locali rappresentano un settore fondamentale per la vita della regione, per la mobilità eco-sostenibile, per incentivare la mobilità collettiva, in particolare su ferro, rispetto a quella privata. La *governance* del settore risente di gravi incertezze, tra Stato, Regioni e aziende, che vanno superate. Su questa base è necessario avviare un importante lavoro di innovazione legislativa, per superare la frammentazione esistente.

La strategia di intervento nel settore della mobilità ha due obiettivi generali:

- sviluppo di una mobilità sostenibile integrata nell'ambito di tutto il territorio regionale, con particolare riferimento ai collegamenti con il litorale laziale, allo sviluppo degli aeroporti civili regionali ed al fenomeno del pendolarismo lavorativo, anche mediante l'ammodernamento e il potenziamento delle ferrovie regionali;
- sviluppo dei sistemi interportuali e delle infrastrutture al servizio dei poli logistici, di quelli produttivi e di scambio, per favorire la movimentazione e lo scambio delle merci.

Con riferimento a quanto previsto dal DPEFR 2006-08 le azioni già avviate o che si prevede di avviare nel corso del 2006 sono:

- il finanziamento di servizi minimi di trasporto marittimo tra il litorale e le isole pontine, che superi l'attuale supporto finanziario alle aziende, anche in considerazione dei nuovi esercizi che la regione prevede di ricevere in gestione nel 2008, alla scadenza della convenzione tra lo Stato e la società Tirrenia;
- la realizzazione di una rete di nodi di interscambio intermodali tra le reti viaria, ferroviaria e portuale;
- gli interventi per spostare i capolinea delle linee extraurbane regionali all'esterno della fascia abitativa, con la creazione di nodi di scambio con il sistema ferroviario. Nell'ambito del trasporto pubblico locale su gomma uno dei punti cardine della programmazione 2006-08 era infatti quello della riduzione della pressione veicolare sull'area romana, con il conseguente decongestionamento delle direttrici principali.

Azioni programmate per il periodo 2007-09

Sulla base degli obiettivi strategici sopra menzionati vengono di seguito riportati gli obiettivi specifici perseguiti nel triennio 2007-09:

- 1. *Testo unico sui trasporti:*** redazione di un Testo Unico sui trasporti che raccolga tutte le normative vigenti in materia di trasporti al fine di adeguare la normativa vigente ai numerosi provvedimenti legislativi regionali riguardanti la materia del trasporto pubblico locale (TPL) che si sono succeduti nel corso dei vari anni, assicurando maggiore facilità di interpretazione e applicazione.

2. Piano regionale dei Trasporti, della Mobilità e della Logistica (PRMTL): completamento dei lineamenti generali del PRMTL, sulla base delle Linee Guida del Piano Regionale della Mobilità, dei Trasporti e della Logistica del 2006 nonché avvio delle fasi progettuali e operative sul territorio. I contenuti di tale strumento sono sintetizzati nei 3 sistemi:

a. sistema ambientale, inteso come l'insieme dei vincoli a difesa del patrimonio storico monumentale, paesistico e naturalistico e di sviluppo sostenibile del territorio;

b. sistema insediativo, inteso come complesso di tutte le strutture che ospitano le funzioni e le attività a servizio della popolazione e la conseguente mobilità;

c. sistema relazionale, inteso come l'insieme delle infrastrutture della mobilità delle persone e delle merci.

3. Predisposizione delle linee-guida sul controllo di gestione della aziende di trasporto pubblico locale: predisposizione delle direttive per la gestione economico finanziaria e patrimoniale della aziende esercenti il TPL, al fine di informare le loro attività ai principi di efficienza, efficacia ed economicità, con uno sguardo rivolto al soddisfacimento dei bisogni di mobilità dei cittadini. Verrà costituito un gruppo di lavoro per l'elaborazione e la diffusione delle Linee Guida per il Controllo di Gestione nelle Aziende esercenti il TPL.

4. Attuazione del nuovo sistema di bigliettazione elettronica a livello regionale: revisione del sistema tariffario METREBUS, definizione di un sistema di bigliettazione elettronica per la gestione integrata dei servizi di mobilità regionale. L'attuale sistema di integrazione tariffaria non consente di monitorare l'evoluzione della domanda e i relativi flussi, presupposto indispensabile per la programmazione e la pianificazione del TPL. Tale monitoraggio potrà essere efficacemente effettuato solo se saranno utilizzati adeguati supporti tecnologici ed informatici, in grado di assicurare un controllo costante e automatico dell'entità della domanda, della qualità, delle regolarità e della puntualità dei servizi resi ai cittadini.

5. Istituzione dell'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili (art. 90 della L. 342/2000): si tratta di una tassa di scopo il cui gettito sarà destinato prioritariamente al completamento dei sistemi di monitoraggio e al disinquinamento acustico, nonché all'eventuale indennizzo delle popolazioni residenti nelle aree adiacenti ad impianti aeroportuali;

6. Sviluppo degli aeroporti civili regionali: attuazione del piano presentato a settembre 2004.

7. Ammodernamento e potenziamento delle ferrovie regionali: tale iniziativa di ammodernamento e potenziamento ha lo scopo di favorire lo sviluppo della mobilità sostenibile

integrata nell'ambito di tutto il territorio regionale, con particolare riferimento al fenomeno del pendolarismo lavorativo e scolastico⁸⁶.

8. Perseguimento dell'integrazione modale della rete con il pieno utilizzo, nel trasporto regionale, delle linee ferroviarie liberate dall'entrata in funzione dell'alta velocità tra Roma e Napoli.

9. Prevedere l'istituzione del Coordinamento dei Mobility Manager del Lazio per azioni di urgenza con bassi costi di investimento e alto rendimento, al fine di coordinare le politiche di trasporto locale, di ridurre gli spostamenti e favorire un più ampio utilizzo del lavoro a distanza.

⁸⁶ Ferrovie regionali - Programmazione interventi per il 2007-2009

1. Infrastruttura ferroviaria: linee FR1 potenziamento Fiumicino - Roma; FR2 Raddoppio tratta Lunghezza - Guidonia; FR3 raddoppio tratta Cesano - Bracciano; FR4 Nuovo PRG di Ciampino, con inclusione di Capanelle; nuovi PRG di Tuscolana e Casilina; FR8 Potenziamento e velocizzazione della tratta Campoleone - Nettuno; Chiusura anello di Cintura nord.

2. Infrastruttura ferroviaria: nuove fermate: Cintura Nord: Vigna Clara, Tor di Quinto, Pineto (da studiare la fattibilità), Farneto (da studiare la fattibilità), Aurelia 2 (da studiare la fattibilità); FR1 Fara Sabina- Fiumicino: Pigneto; FR2 Roma - Guidonia: Ponte di Nona, Guidonia Collefiorito; FR4 Roma - Frascati : Villa Senni; FR5 Roma - Civitavecchia: Massimina; FR8 Roma - Formia - Nettuno Divino Amore.

3. Eliminazioni dei passaggi a livello

4. Intermodalità Passeggeri: FR2/FR1/linea cintura: Nomentana; FR2: Guidonia Collefiorito (attestamento), Bagni di Tivoli, Ponte di Nona. Merci: Potenziamento Centro merci Sud di Santa Palomba; Centro RSU Malagrotta e stazioni di trasferimento urbana RSU (A.D.P. 2000); Civitavecchia porto: nuova stazione merci.

5. Interventi di recupero funzionale: programma di intervento rapido di miglioramento dell'accessibilità e dei servizi nelle stazioni e fermate in esercizio - 1^a fase.

Gli interventi indicati nello scenario di riferimento saranno attuati da RFI spa., con le risorse del contratto di programma tra lo stato e la stessa società.

8.6 Ambiente

L'Assessorato all'Ambiente e Cooperazione tra i Popoli intende dare seguito alle linee programmatiche delineate nella precedente edizione del DPEFR, attuando interventi previsti da alcuni atti di indirizzo già approvati. In molti settori è stata già sancita la cornice programmatica di riferimento, da cui discendono gli specifici programmi e le relative azioni necessarie per concretizzare il recepimento dei principi di sostenibilità, ispirati dai principali documenti e convenzioni internazionali.

Una sintetica, ma efficace, esposizione delle strategie d'azione dell'Assessorato per il presente e il futuro triennio include:

- le politiche ambientali come strumento di promozione del benessere del cittadino;
- la risorsa idrica come bene comune;
- la lotta agli inquinamenti di qualunque natura per la tutela di aria, acqua e suolo;
- la tutela della biodiversità;
- la diffusione delle energie intelligenti e delle politiche volte al risparmio energetico;
- la cooperazione tra i popoli, nella consapevolezza che la tutela e il rispetto dell'ambiente e delle sue risorse rappresentano lo strumento per la promozione dei valori della pace, del dialogo, della tutela dei diritti umani;
- la tutela del suolo per la salvaguardia dell'ambiente e dell'incolumità del cittadino.

Le strategie sopra esposte, come già espresso nel precedente documento di programmazione economico-finanziaria, rimandano contestualmente ad altre scelte quali il rifiuto del nucleare, di altre forme di produzione di energia non sostenibili, nonché della coltivazione di organismi geneticamente modificati (OGM) sul territorio regionale.

L'intento più alto rimane quello di fare della Regione Lazio la "regione simbolo di pace e di solidarietà tra i popoli" conferendole un valore etico che vada al di là del suo ruolo istituzionale e tecnico – amministrativo⁸⁷.

Pertanto sono state fatte precise scelte per conferire coerenza a tale intendimento, quale per esempio la recente delibera con la quale è stata sancita l'adesione regionale al *global compact* delle Nazioni Unite, nonché l'adozione di un Codice dei principi etici da parte della Regione Lazio.

In particolare è stata costituita una specifica Area Cooperazione tra i Popoli alla quale occorrerà, nell'immediato futuro, conferire risorse strumentali e umane, nonché implementarne lo stanziamento finanziario a disposizione.

⁸⁷ I principali documenti di riferimento sono stati quelli citati nel precedente DPEFR: il Protocollo di Kyoto, le dichiarazioni di Rio e di Johannesburg, la strategia Countdown 2010 e il Millennium Goal, nonché la Dichiarazione Universale dei diritti dell'Uomo e del Fanciullo.

8.6.1 Azioni svolte nel 2006

Le principali azioni già avviate, o che si prevede di avviare, nel corso del 2006 sono, nei diversi ambiti:

i) **Sviluppo sostenibile**: redazione del Piano d'azione regionale per l'attuazione del Protocollo di Kyoto, di cui alcuni interventi (attività di studio, ricerca e pianificazione; informazione ed educazione ambientale) sono finanziabili con risorse del bilancio regionale 2006.

ii) **Aree naturali protette e Rete Natura 2000**: proseguimento delle attività istruttorie per i Piani delle aree naturali protette e dei contatti con la Regione Umbria per l'istituzione del Parco interregionale del Tevere; attività, anche partecipative, per l'ampliamento del parco regionale dell'Appia Antica; ampliamento del numero e della superficie delle ZPS (Zone di protezione speciale); istituzione di un "Osservatorio sulla biodiversità".

iii) **Cooperazione tra i popoli**: avviato il tavolo regionale sulla cooperazione.

iv) **Difesa del suolo e tutela della costa**: attività connesse al recepimento delle osservazioni sui Piani di assetto delle cinque Autorità di Bacino per il parere definitivo della Regione; attuazione del progetto del sud pontino per la difesa della costa e del sistema di manutenzione ABS per parte del litorale di Ostia; coordinamento delle fasi attuative del progetto "sud pontino" e del sistema di manutenzione BMS sul litorale Ostia Levante; ricerche, studi, sopralluoghi e incontri con amministrazioni operatori finalizzati all'avvio della redazione del Piano di Difesa e Conservazione delle Coste preceduto dalle "linee guida".

v) **Politiche energetiche**: attuazione dei programmi nazionali "Tetti fotovoltaici" e "Solare termico"; avviata la campagna di rottamazione dei motocicli e promozione dei mezzi elettrici; interventi per promuovere l'efficienza energetica e l'idrogeno.

vi) **Tutela di aria, acqua e suolo dagli inquinamenti**: interventi finalizzati a uscire dall'emergenza ambientale verificatasi nel territorio del bacino del fiume Sacco; revisione del piano regionale di tutela delle acque; aggiornamento del piano regolatore degli acquedotti; attività volta alla definizione della nuova configurazione della rete di monitoraggio della qualità dell'aria, con particolare riferimento al comune di Roma.

8.6.2 Azioni programmate per il periodo 2007-09

Le linee di intervento che si prevede di realizzare nel corso del periodo 2007-09 nei vari comparti, sono le seguenti:

- **Qualità dell'ambiente e tutela delle risorse idriche**

Il tema della lotta all'inquinamento del territorio avrà un ruolo centrale nelle politiche ambientali del prossimo triennio, anche alla luce delle necessità di intervento che emergono dai dati riportati nel Rapporto sullo Stato dell'Ambiente del 2004 e dalle più recenti rilevazioni sulla balneabilità, sui corpi idrici superficiali e sotterranei, sull'aria e sul suolo.

Più in particolare viene individuato come strategico il tema del disinquinamento delle risorse idriche, per il quale occorre completare il censimento delle fonti di inquinamento e dello stato di qualità delle acque, redigere un programma pluriennale di intervento finalizzato ad individuare il fabbisogno finanziario complessivo e dare attuazione alle opere prioritarie.

Quale obiettivo generale viene riconfermato che le risorse idriche costituiscono un bene essenziale per la vita, e che ogni uomo ha il diritto fondamentale di disporre di acqua salubre ed in quantità idonea; l'uso delle risorse idriche non deve compromettere i diritti delle generazioni future a disporre di patrimonio integro e rinnovabile per uno sviluppo sostenibile delle comunità locali, la gestione integrata delle risorse idriche deve essere perseguita in termini quali-quantitativi, conciliando il diritto alla salute, alla protezione degli ecosistemi e lo sviluppo socioeconomico.

Per attuare in maniera efficace tale obiettivo occorre procedere ad una attenta pianificazione di tutte le fasi del ciclo delle acque, compreso il riutilizzo delle acque reflue e le attività di depurazione

Il risparmio idrico sarà un altro fronte di azione dell'Assessorato che comprenderà, tra l'altro azioni volte ad incentivare comportamenti sostenibili verso la risorsa "acqua" quali ad esempio campagne informative.

• ***Difesa del suolo, tutela della costa, Consorzi di bonifica e irrigazione***

Si riporta di seguito un sintetico elenco delle azioni previste per il triennio in argomento:

- attuazione degli interventi già previsti nei programmi comunitari, nazionali e regionali (APQ5, DOCUP, Legge sul litorale);
- attuazione degli interventi previsto nel Protocollo di intesa tra regione Lazio e Ministero dell'Ambiente per la difesa idraulica del Tevere
- aggiornamento del quadro programmatico degli interventi, con particolare riferimento alla prossima programmazione dei fondi strutturali e del rinnovo dello strumento dell'Accordo di Programma;
- incentivazione all'utilizzo di tecniche a basso impatto;
- incentivazione delle attività di studio del territorio nelle sue peculiarità e nelle sue situazioni di criticità;
- Aggiornamento e razionalizzazione delle attività di pianificazione e di attuazione degli interventi in materia di opere pubbliche di bonifica ed irrigazione.

In merito alle attività di tutela delle coste occorre soffermarsi su alcune considerazioni preliminari: infatti i finanziamenti pubblici per le opere di difesa delle coste dovranno essere utilizzati per opere durature e con la partecipazione di amministrazioni locali, operatori e associazioni.

Il dato relativo l'erosione è molto alto e preoccupante e pertanto deve essere affrontato con una nuova strategia complessiva e pianificata, la quale non potrà prescindere dalla creazione di uno strumento di fondamentale importanza quale il Piano di Difesa e conservazione delle Coste, la cui assenza ha fino ad oggi determinato interventi a macchia di leopardo che sono stati causa sia del carattere effimero di talune opere, sia dell'enorme dispendio di denaro pubblico.

L'obiettivo prioritario del Piano di Difesa e Conservazione delle Coste sarà infatti quello di mettere in atto un intervento complessivo di analisi dell'erosione e di ripascimento fondato sull'analisi scientifica dei sintomi e delle cause, tenendo presenti sia le emergenze che il risultato finale.

Ma si dovrà tener conto anche di aspetti che fino ad oggi sono stati ignorati e che invece sono cause importanti del fenomeno erosivo: ci si riferisce innanzi tutto agli effetti negativi delle dighe, ed in tal senso sono stati già presi contatti con l'autorità di bacino per immettere nel Tevere le sabbie trattenute dalla diga di Corbara, ma anche a quelli determinati dalla eccessiva cementificazione degli arenili dati in concessione, sul cui rilascio è urgente operare una seria riflessione che potrebbe rendere opportuno un blocco o comunque un maggiore rigore nei criteri di rilascio.

Occorre inoltre una riflessione sulle strutture portuali ed anche sui piccoli moli, che sono causa di gravi fenomeni erosivi: una seria analisi costi/ benefici deve decidere sul futuro delle strutture esistenti e in progetto.

Parimenti è necessario che la Regione Lazio non rinunci alle risorse provenienti dagli oneri delle concessioni che, relativamente l'utilizzazione turistica e ricreativa, nelle spiagge oggetto di ripascimento o di opere di protezione, debbono essere subordinate alla stipula, con i comuni interessati, di apposite convenzioni che assicurino, con oneri a carico dei concessionari, la manutenzione ed il controllo delle opere.

In tal senso sarà modificata la delibera che disciplina questo aspetto (la 965/2000) e la partecipazione dei comuni e dei concessionari alle spese dovrà essere meglio definita attraverso una revisione della delibera stessa che preveda un impegno iniziale senza il quale non si darà luogo ad interventi e delle sanzioni che potranno prevedere in caso di inadempimento anche la revoca della concessione.

• ***Aree rurali protette e Rete Natura 2000:***

1. Tutela e salvaguardia della biodiversità: funzionamento a regime dell'Osservatorio sulla Biodiversità; azioni volte alla creazione della Rete Ecologica regionale; tutela e gestione sostenibile delle aree della Rete Natura 2000; *Piano Regionale della Biodiversità.*

2. Attuazione degli indirizzi programmatici del III e IV Protocollo Integrativo all'Accordo di Programma Quadro n. 7 e definizione di nuovi accordi con le Amministrazioni dello Stato per la conservazione della biodiversità e la valorizzazione del patrimonio storico – culturale nei parchi;
3. Proseguimento attività in materia di pianificazione delle Aree Naturali Protette Regionali volta alla definitiva approvazione degli strumenti di attuazione (programmi pluriennali di promozione socio-economica, regolamenti, e piani di assetto);
4. Definizione del *Piano Regionale dei parchi e delle Riserve*, finalizzato alla istituzione di nuove aree naturali protette;
5. Attività sostenibili nelle aree naturali protette.
6. Promozione di attività sostenibili nelle aree naturali protette a favore dell'economia locale;
7. Revisione e aggiornamento degli strumenti legislativi tra cui la per la conservazione della flora e della fauna selvatica minore;
8. mantenimento e recupero dello stato soddisfacente di conservazione di habitat e specie della direttiva 92/43/CEE, previsione di strumenti pianificazione specifici quali il Piano di tutela dell'Orso Bruno marsicano.

- ***Ambiente e cultura***

Condizione *sine qua non* per una corretta salvaguardia dell'ambiente è la conoscenza dell'ambiente, nella complessità delle sue forme, seguita da una efficace divulgazione dei dati ad ogni livello, affinché possano essere utili ai bambini così come agli scienziati. Soltanto così possiamo definire il nostro rapporto con l'ambiente, come esseri umani a livello planetario e come persone a livello locale, e dunque comprendere perché e come dobbiamo salvaguardarlo.

L'Assessorato all'Ambiente della Regione Lazio ha predisposto un piano di ricerche e di utilizzazione delle aree protette regionali che considera le componenti storiche ed artistiche come parti costitutive delle aree stesse, e pertanto verranno sostenute tutte le attività artistiche, letterarie e gli studi storici che in qualche modo riguardino il sistema regionale delle aree protette ed in generale il sistema naturale della nostra regione.

L'interazione tra i monumenti dell'uomo e quelli della natura deve costituire l'ossatura culturale di una nuova strategia di conoscenza e fruizione delle aree protette che consideri anche i beni archeologici, architettonici ed artistici, e le attività connesse, come parti costitutive delle aree stesse. In tal senso sono stati presi accordi con Università e istituti di Cultura Italiani e internazionali con l'obiettivo è di contribuire alla realizzazione della rete interdisciplinare di valorizzazione e conoscenza delle aree protette regionali, e di esportare a livello internazionale l'immagine e le attività del sistema regionale delle aree protette.

Fra questi accordi, sono stati già avviati i contatti con AREA – Archives of European Archaeology – una rete di ricerca dedicata alla storia dell’archeologia, con particolare attenzione agli archivi di questa disciplina, alla loro valorizzazione e conservazione. Del progetto sono capofila l’Institut National d’Histoire de l’Art de France e alcune tra le maggiori università europee. La proposta di partecipazione della Regione Lazio, attraverso l’Assessorato Ambiente e Cooperazione tra i Popoli e la Direzione Regionale Ambiente, alla fase IV di AREA, si fonda su un progetto di ricerca che unisce la storia dell’archeologia e dell’antiquaria a quello della conoscenza dei siti storici e naturalistici delle aree protette del Lazio. L’obiettivo è duplice: 1) contribuire alla realizzazione della rete interdisciplinare di valorizzazione e conoscenza delle aree protette regionali, 2) esportare a livello internazionale l’immagine e le attività del sistema regionale delle aree protette

- ***Sviluppo sostenibile:***

Per quanto riguarda le strategie di sviluppo sostenibile, ed in particolare l’attuazione del Protocollo di Kyoto nella Regione Lazio, si farà riferimento allo schema di documento tecnico di indirizzo per l’attuazione del Protocollo di Kyoto e delle strategie di sviluppo sostenibile nella Regione Lazio, approvato con DGR n. 322/2006 di cui si riporta un elenco parziale delle possibili azioni finalizzate alla riduzione delle emissioni di gas serra e dell’inquinamento dell’aria:

1. *Inventario regionale delle sorgenti di emissione di gas serra*: una banca dati geo-riferita che fornisca dati sulle emissioni di gas serra, sul modello dell’inventario nazionale;

2. *Sportello Kyoto* : una sede operativa per svolgere attività di informazione e formazione sulle tematiche del Protocollo di Kyoto, delle energie rinnovabili e del risparmio ed efficienza energetica;

3. *Lotta all’inquinamento atmosferico e all’emissione dei gas climalteranti*: interventi multifunzionali in grado di abbattere le emissioni di gas serra e di migliorare il sistema di trasporto pubblico e privato urbano;

4. *Interventi nel campo delle energie rinnovabili*: interventi finalizzati a promuovere la produzione di energia da fonti rinnovabili e a incentivare il risparmio e l’efficienza energetica;

5. *Assorbimento del CO₂* : interventi coerenti con le previsioni del protocollo di Kyoto in grado di generare crediti di carbonio e di migliorare al tempo stesso la biodiversità dei boschi regionali.

6. *Green Public Procurement (GPP)*: prima sperimentazione del modello GPP nell’Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale (ARPA Lazio), nell’ARDIS e nel sistema delle Aree Naturali Protette. In una fase successiva si dovrà provvedere all’attuazione del GPP in tutte le strutture dell’Amministrazione Regionale e successivamente alla promozione degli “acquisti verdi” anche negli altri enti pubblici locali del Lazio.

7. *Strumenti di certificazione*: promozione degli strumenti di certificazione di processo (Emas, ISO 14000, ecc.) e di prodotto (Ecolabel, marchi di qualità dei Parchi ecc.), nonché degli strumenti finalizzati alla promozione della qualità ambientale e di pratiche sostenibili da parte di istituzioni e imprese (ad esempio Agenda XXI locale),.

- ***Cooperazione tra i popoli***

Per il triennio 2007-2009, si cercherà di consolidare il confronto avviato con il Comune di Roma e le Province. Si promuoverà l'immagine della Regione Lazio quale "Regione simbolo di Pace e Solidarietà tra i Popoli", attraverso interventi rivolti alla sensibilizzazione sul tema della cancellazione del debito dei paesi poveri, la salvaguardia dell'ambiente, nonché al rispetto della dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e del fanciullo.

- ***Politiche energetiche***:

Le azioni che si prevede di realizzare sono quelle previste dal "*Piano d'azione per l'attuazione del Protocollo di Kyoto*" secondo la proposta di deliberazione di giunta regionale. Al riguardo sono stati stanziati nella finanziaria 2006 circa 100 milioni di euro per promuovere l'efficienza energetica e l'idrogeno ed è stato istituito un *Fondo Unico per le energie rinnovabili*.

- ***Danno Ambientale (VIA, VI, VAS)***

Per le procedure di VIA, VI e VAS si rileva una carenza nell'applicazione delle norme, che invece data l'importanza riconosciuta a livello comunitario, dovrebbe essere rigorosa. Le linee di azione futura debbono perciò prevedere una rigorosa attività di sensibilizzazione al riguardo che parzialmente dipende anche da alcune carenze legislative che potranno essere colmate solo con la realizzazione della Legge sul VIA e dei relativi regolamenti,

A tale scopo si sta costituendo un gruppo di lavoro che si confronterà anche con l'esterno, mentre è già avviato il gruppo di lavoro per la predisposizione delle Linee Guida regionali per la procedura di Valutazione di Incidenza con il compito di predisporre gli indirizzi per la redazione dello studio da presentare per la valutazione di incidenza, e le indicazioni generali sulle modalità di progettazione e realizzazione degli stessi interventi, al fine di ottenere una omogeneità della documentazione, della qualità e quantità delle informazioni da rendere da parte degli stessi soggetti proponenti;

Stesse considerazioni si applicano anche alla Valutazione Ambientale Strategica (VAS): la Direttiva 2001/42/CE del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, dal 21 luglio 2004 è divenuta esecutiva.

- ***Valorizzazione dell'acqua bene comune***

Nell'ambito della valorizzazione dell'acqua come bene comune e nell'ottica della salvaguardia di tale risorse vanno previsti interventi per incentivare la realizzazione di reti duali di acqua potabile e non potabile per nuove costruzioni; riciclo acque di scarico, recupero acqua piovana.

Attivare controlli su prelievi di acqua, in particolare di quelli di acqua dolce per usi non potabili per ridurre gli sprechi. Intervenire sulle tariffe prevedendo la differenziazione tra usi domestici e usi produttivi e introducendo il generale principio della progressività. Favorire politiche di risparmio delle risorse idriche, ed inoltre nell'ambito delle nuove scelte in corso da parte del governo nazionale avviare una verifica sui percorsi per una ripubblicizzazione del servizio idrico. Infine prevedere interventi per la riduzione dell'inquinamento lacustre (Lago di Albano, etc).

- ***Qualità ambientale***

La Regione propone di sperimentare una Programmazione partecipata nei Comuni importanti del Lazio (es. Roma) per la localizzazione delle antenne della telefonia mobile al fine di ridurre il rischio di contaminazione ambientale da elettrosmog attraverso la realizzazione del Sistema del Catasto Informatizzato degli Impianti con le ubicazioni delle stazioni esistenti, i ricettori sensibili e le relative aree di pertinenza e la realizzazione di un Sistema Informativo Territoriale specifico, via web reso disponibile per il processo di programmazione partecipata. Il Data Base Cartografico dovrebbe permettere di supportare il processo di localizzazione delle antenne in base a criteri di valutazione di compatibilità ambientale e territoriale concordati. I criteri di compatibilità ambientale potrebbero essere: ricerca della maggior distanza possibile da abitazioni e da ricettori sensibili; omogenea distribuzione degli impianti; verifica di attitudine di strutture esistenti al co-siting; valori di campo elettromagnetico già disponibili e/o desumibili da precedenti relazioni preventive di valutazione eseguite da ARPA; collocazione degli impianti su strutture o edifici di altezza superiore a quella degli edifici circostanti; integrazione dei nuovi impianti in strutture esistenti qualora compatibili con la minimizzazione dell'esposizione.

Infine, occorre intervenire sul problema RADON attraverso finanziamenti volti alla realizzazione di studi, rilevazioni dati nonché interventi di schermatura.

8.7 *Energia e rifiuti*

8.7.1 *Energia*

Sulla base di quanto previsto dal DPEFR 2006-08, nel corso del 2006 si prevede, al fine dell'esercizio dei compiti e delle funzioni di competenza regionale in materia di produzione, trasporto e distribuzione dell'energia, di avviare uno studio finalizzato all'approvazione di un nuovo piano energetico regionale, coerente con lo sviluppo socio economico e produttivo del suo territorio nonché con gli obiettivi di una politica di sviluppo sostenibile, compatibile con la salvaguardia dell'ambiente.

In tale ottica, il Piano energetico regionale dovrà, fra le altre cose, individuare gli strumenti (anche societari), le risorse finanziarie, le procedure operative che dovranno concorrere al raggiungimento dei seguenti obiettivi:

a) sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili, con particolare riferimento all'idrico, all'eolico, al solare termico, alle biomasse ed a quelle da rifiuti;

b) sviluppo delle politiche per il risparmio energetico;

c) sviluppo di politiche di riduzione delle emissioni così come stabilito dal protocollo di Kyoto, anche attraverso l'incentivazione al progressivo e sempre maggiore utilizzo del gas naturale quale combustibile primario per la produzione elettrica ed il consumo domestico che, fra tutti i combustibili fossili, è quello con il minor livello di emissioni;

d) sviluppo delle politiche per la sicurezza e la differenziazione degli approvvigionamenti energetici, con particolare attenzione alle ipotesi di costruzione e localizzazione di impianti di rigassificazione, ridefinendo ed aggiornando le previsioni dal Piano energetico di cui alla D.C.R. n. 45 del 14 febbraio 2001;

e) contribuire alla realizzazione di un mercato realmente liberalizzato nel settore del gas naturale nazionale, attivando tutte le possibili opzioni di carattere legislativo di competenza regionale che consentano una integrazione ed una ottimizzazione delle gestioni nel comparto della distribuzione prevedendo, ove possibile, la strutturazione di ambiti tariffari sovracomunali così da permettere alla struttura industriale regionale ed ai consumatori domestici di beneficiare di tariffe concorrenziali;

f) completare la metanizzazione del Lazio, integrando e migliorando lo stato di manutenzione delle reti, anche ipotizzando la creazione di un polo energetico di livello regionale che, incentrato attorno ai principali soggetti industriali presenti nel territorio della regione, preveda la compartecipazione degli enti locali.

8.7.2 *Rifiuti*

Sulla base di quanto previsto dal DPEFR 2006-08, nel corso del 2006 sarà sostenuta la raccolta differenziata, che riguarda ad oggi soltanto l'8% del totale dei rifiuti solidi urbani, contro il 21% della media nazionale. Con riferimento allo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, un apposito gruppo di lavoro sarà incaricato di mettere a punto proposte di programmazione operativa nell'ambito dell'attività del Gruppo di lavoro interassessorile incaricato dell'elaborazione del Documento strategico preliminare 2007-13 per la politica di coesione comunitaria e nazionale.

In prospettiva, nel corso del triennio 2007-2009 sono previste:

1. la continuazione del Programma straordinario per la raccolta differenziata dei rifiuti;
2. la realizzazione di un nuovo Accordo di Programma-Quadro per il settore delle bonifiche;
3. l'attivazione dell'anagrafe dei siti di bonifica;
4. l'interazione con le attività commissariali;
5. incentivazione di modelli di riduzione dei consumi, processi di manutenzione, riuso, recupero delle merci e promozione di iniziative che favoriscano il vuoto a rendere di contenitori e imballaggi e la loro riduzione all'origine;
6. promozione di una attenta campagna di informazione riguardo la raccolta differenziata.

8.8. Istruzione, Formazione e Diritto allo studio

A séguito della riforma del Titolo V della Costituzione, e in particolare dell'art.117,la Regione si caratterizza sempre più come soggetto di legislazione (esclusiva e/o concorrente) ,con compiti di programmazione dell'offerta formativa di istruzione e formazione ,di allocazione territoriale delle risorse ,di monitoraggio e valutazione delle politiche formative,di indirizzo, impulso e sostegno alle autonomie locali e funzionali.

Le strategie dell'Assessorato si collocano comunque in un quadro che vede le politiche dell'istruzione e della formazione interessate da profondi processi di trasformazione normativa e istituzionale ancora in corso e oggetto di uno specifico confronto tra il Coordinamento delle Regioni (affidato al Lazio) e il Governo,per definire tempi ,procedure e modalità dell'attuazione effettiva del Titolo V e della riforma del secondo ciclo scolastico,anche alla luce dell'innalzamento dell'obbligo ai 16 anni, previsto dal programma del Governo Prodi. A tal fine si intende giungere ad un accordo quadro in sede di Conferenza Stato Regioni.

Obiettivi generali

L'Assessorato intende:

1 . far partecipare il Lazio alla costruzione dell' "Europa della conoscenza" in coerenza con gli obiettivi di Lisbona e nell'ambito delle linee strategiche 2007/2013 del Fondo Sociale Europeo,discusse con le parti sociali e le province;

2 . riequilibrare sul territorio regionale l'offerta di istruzione e formazione,con particolare riferimento alla istruzione e formazione professionale,alla formazione tecnica e professionale superiore,alla formazione continua,permanente e alla educazione degli adulti.

3 . rafforzare le sinergie e la complementarietà delle politiche dell'istruzione e della formazione con le politiche del lavoro,del welfare ,della ricerca e dell'innovazione;

4 . raccogliere la sfida della competitività e dell'innovazione,attraverso l'adozione di misure che sappiano cogliere le specificità del territorio e le opportunità offerte dai sistemi locali per promuovere investimenti in risorse umane nei settori strategici dello sviluppo;

5 . implementare e rafforzare il processo di delega nei confronti delle Province e l'applicazione del principio di sussidiarietà, nel quadro di indirizzi,procedure e obiettivi condivisi di sistema, tenendo altresì conto della specificità dell'area capitolina ;

6 . potenziare l'inclusione sociale delle persone svantaggiate ,dall'integrazione scolastica e formativa fino all'inserimento lavorativo,nonché rafforzare l'azione contro ogni forma di discriminazione;

7 . razionalizzare, potenziare e qualificare la spesa complessiva per il comparto, anche attraverso un rafforzamento dei sistemi di monitoraggio, valutazione e controllo, in via di definizione.

8 . potenziare la formazione per la sicurezza dei lavoratori.

Obiettivi specifici :

a) Istruzione

Il sistema dell'istruzione è il settore maggiormente investito dalle dinamiche di trasformazione, anche a seguito della legge delega 53/2003 e dei suoi decreti legislativi attuativi, peraltro in parte sospesi dal Governo Prodi e oggetto di confronto nella Conferenza Stato Regioni.

Il Titolo V e la Sentenza n.13/2004 della Corte Costituzionale, attribuendo alle regioni competenze di legislazione esclusiva e/o concorrente, le individuano come titolari della programmazione dell'offerta formativa e dell'organizzazione della rete scolastica regionale, pur in assenza di un completo trasferimento di risorse e personale dagli uffici regionali scolastici.

In tale quadro, l'Assessorato si propone i seguenti obiettivi:

1) presentazione di una proposta di legge sul sistema regionale di apprendimento lungo l'arco della vita, dopo una discussione delle linee di indirizzo già predisposte;

2) l'implementazione del processo di definizione degli ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa, in collaborazione con l'USR, gli Enti locali, le istituzioni scolastiche e formative e i rappresentanti del mondo della scuola, anche attraverso consultazioni provinciali ad hoc;

3) la valorizzazione dell'autonomia didattica, di ricerca, organizzativa e finanziaria delle istituzioni scolastiche, ai sensi del DPR 275/99, attraverso:

- il sostegno alla creazione di reti di istituzioni scolastiche, sia per un migliore servizio al territorio che per qualificare la rappresentatività negli organismi consultivi regionali, anche in collegamento con le agenzie formative e i centri per l'impiego;

- la messa in opera del progetto di formalizzazione dell'orientamento scolastico, formativo e al lavoro per la costruzione, nel triennio, del sistema regionale dell'orientamento integrato tra scuola, formazione, Università e centri per l'impiego;

4) l'istituzione dell'Osservatorio regionale sulla dispersione scolastica, in collaborazione con l'USR e le Province, per il monitoraggio e la predisposizione di azioni finalizzate alla prevenzione e contrasto del fenomeno dell'abbandono scolastico e sostegno ad interventi di informazione e di orientamento alle famiglie e agli studenti

5) l'istituzione,attraverso una proposta di legge ,della Consulta regionale sull'istruzione e la formazione,nella quale siano rappresentati soggetti istituzionali,rappresentanti del sistema scolastico e parti sociali

6) piena attuazione dell'accordo della Conferenza Unificata del marzo 2000 sull'educazione degli adulti, con la valorizzazione del ruolo di programmazione della Regione e la costituzione dei Comitati locali per l'EDA, in collaborazione con enti pubblici, privati e del privato sociale.

b) Diritto allo studio in età scolare.

L'Assessorato si impegna :

1. a rivedere la legge regionale 29/92 sul diritto allo studio scolastico

per garantire l'adeguamento alle nuove normative nazionali ,nonché un sistema di prestazioni e servizi quantitativamente e qualitativamente più finalizzato non solo all'accesso agli studi,ma anche alla frequenza e al successo formativo.

2 .a sostenere un più consistente e mirato finanziamento alle Province e ai Comuni,secondo le priorità concertate con gli Enti locali e l'USR,con particolare riferimento all'accesso e all'integrazione scolastica degli studenti con disabilità e agli stranieri ;

3 . a razionalizzare i propri interventi,relativi ai contributi per i libri di testo e borse di studio ,per le mense scolastiche e i trasporti,attraverso una più puntuale azione di monitoraggio e valutazione

Anche in considerazione del fatto che l'attuale stanziamento regionale copre appena il 40% delle effettive spese sostenute da province e Comuni.

c) Diritto agli studi universitari.

Il finanziamento regionale e l'intervento integrativo statale hanno permesso ,ad oggi,la concessione di borse di studio a circa l'88% del totale degli studenti aventi diritto,ma solo al 75% degli idonei immatricolati al primo anno ,mentre solo 1.800 studenti hanno assegnato l'alloggio gratuito su 4.500 richiedenti idonei e sono insufficienti le risorse per le agevolazioni per i trasporti e per gli affitti,nonché per la mobilità internazionale.

Gli obiettivi dell'Assessorato sono in particolare:

1) copertura del fabbisogno di borse di studio per gli idonei,anche attraverso l'azione di stimolo al Governo per ottenere la prevista premialità sul fondo integrativo;

2) incrementare la disponibilità e la qualità di residenze universitarie attraverso la realizzazione,già in atto,di 2.500 alloggi ,cui si aggiungeranno quelli relativi alla nuova programmazione della legge 338/2000, recentemente rifinanziata e che prevede un cofinanziamento regionale.

3) Attivare le agenzie per gli affitti presso Laziodisu e le singole Adisu, dopo quelle di Viterbo e di Cassino

4) Realizzare una Carta dello Studente che consenta una serie di facilitazioni e di accessi a servizi e prestazioni, attraverso convenzioni

5) Realizzare un fondo di rotazione per la concessione di prestiti d'onore, in collaborazione con Fondazioni e istituti bancari

Per migliorare la organizzazione e la partecipazione alla gestione del diritto agli studi universitari l'Assessorato presenterà entro luglio una proposta di legge che prevede una più equilibrata governance del sistema di programmazione, realizzazione e controllo, restituendo il ruolo di indirizzo e programmazione all'Assessorato, ruolo di regolatore e pianificazione a Laziodisu e più autonomia alle Adisu territoriali.

d) Formazione professionale

La Regione intende procedere all'attuazione di interventi formativi coerenti con le specificità del territorio regionale e degli obiettivi di sviluppo sulla base di alcuni principi generali fra i quali: la centralità dell'approccio lifelong e lifewide learning per un più compiuto sviluppo della persona e il rafforzamento della competitività dei territori; la centralità della persona e dei sistemi; l'integrazione dei sistemi della formazione, dell'istruzione e del lavoro; l'innalzamento complessivo della qualità; il rafforzamento della funzione dell'orientamento; la promozione delle pari opportunità e dell'inclusione sociale delle fasce più deboli; la specificità in sede nazionale e comunitaria dei titoli e delle qualifiche.

In particolare, gli interventi previsti riguardano:

- L'accrescimento del livello medio di competenze a partire dal consolidamento della formazione iniziale;
- La promozione della formazione lungo tutto l'arco della vita;
- Il sostegno dell'offerta di percorsi formativi di eccellenza e la promozione della formazione in campo scientifico e della ricerca;
- Il contrasto della precarizzazione del mercato del lavoro, attraverso incentivi e/o percorsi di stabilizzazione all'occupazione basati sull'acquisizione delle competenze professionali;
- L'inserimento lavorativo anche attraverso l'istituto dell'apprendistato professionalizzante e i percorsi in alternanza scuola lavoro
- L'inserimento socio lavorativo dei soggetti a rischio di esclusione sociale;
- Il contrasto, attraverso misure inclusive quali interventi di nuovo welfare, alle nuove povertà;

- La promozione della trasparenza e della spendibilità delle qualifiche ed il riconoscimento delle professionalità acquisite anche attraverso l'implementazione del repertorio regionale sulle qualifiche e i profili professionali, già istituito;

- La promozione della formazione continua a tutti i livelli e per tutte le dimensioni di impresa;

- Il rafforzamento delle politiche a favore dell'invecchiamento attivo;

- La creazione di imprese e la promozione dell'internazionalizzazione;

- La promozione del raccordo fra istituzioni formative con le imprese, con le Università, i centri di eccellenza e i centri per l'impiego;

- Il rafforzamento delle politiche a sostegno della ricerca e dell'innovazione;

- La promozione dell'alta formazione e della formazione tecnica superiore;

- Il miglioramento delle professionalità e delle competenze delle risorse umane impiegate nella Regione per rafforzare il governo dell'attuazione delle politiche formative.

La Regione, inoltre, nell'ambito delle funzioni di programmazione, indirizzo e coordinamento, nonché di trasformazione e governo del sistema della formazione prevede:

1. L'implementazione della Legge sull'Apprendistato professionalizzante in corso di approvazione in Consiglio regionale;

2. La messa a regime della sperimentazione, iniziata nell'anno in corso, sull'apprendistato per l'alta formazione;

3. L'introduzione del nuovo sistema di accreditamento degli enti attuatori della formazione professionale nella Regione, finalizzato a incrementare gli standard di qualità dell'offerta formativa;

4. Il rafforzamento del processo di delega alle Province sulle attività finanziate dal FSE, con particolare riferimento alle azioni rivolte alle persone (Misure E1 e D1), ma tenuto anche conto dell'esigenza di rafforzamento del sistema della formazione (Misura C1 del POR Lazio Ob.3), tenendo altresì conto della specificità dell'area capitolina;

5. Il rafforzamento delle attività di monitoraggio e valutazione sull'attuazione delle deleghe, nonché sulle linee guida per i percorsi formativi all'interno dell'obbligo formativo;

6. La promozione e l'istituzione dei Poli Formativi di settore, costituiti da istituzioni scolastiche, enti di formazione, Università, aziende, enti di ricerca, enti locali e distretti industriali, finalizzati a rappresentare punti di eccellenza per l'erogazione di formazione di base, di II livello, di istruzione e formazione tecnica superiore, di formazione continua e alta formazione.

7. Il rafforzamento di tutti gli strumenti finalizzati a favorire il raccordo fra sistema della formazione professionale, sistema dell'istruzione scolastica ed universitaria, sistema del lavoro, anche attraverso il ricorso a modalità, quali ad esempio la costituzione di cataloghi di offerta formativa e la promozione della formazione individuale, che facilitino l'incontro fra domanda ed offerta di formazione e di lavoro;

8. Il Rafforzamento delle funzioni di governance dell'attuazione delle politiche formative con riferimento anche al potenziamento delle capacità di lettura dei fabbisogni dei territori, delle capacità di valutazione della qualità degli interventi e della loro innovatività e sostenibilità/riproducibilità.

9. Attivazione di patti formativi con le province, con particolare riferimento all'integrazione dei servizi socio-sanitari (attuazione della legge 328/98) e all'aggiornamento degli operatori dei servizi dell'impiego ,per l'orientamento al lavoro e la formazione.

Gli interventi richiamati saranno realizzati nell'ambito dell'attuale ciclo di programmazione del FSE (Ob. 3 2000-2006), della successiva programmazione prevista per il periodo 2007-2013, nonché degli strumenti ordinari di spesa, tenuto conto dell'esigenza di una forte integrazione fra le risorse finanziarie.

8.9 Lavoro, Pari Opportunità e Politiche Giovanili

L'Assessorato al Lavoro, Pari Opportunità e Politiche giovanili riunisce tre grandi ambiti di competenze, fra loro strettamente correlate e ricondotte ad un comune indirizzo strategico di fondo diretto alla promozione della piena cittadinanza dei lavoratori, di chi è in cerca di occupazione, delle donne e dei giovani.

A questo fine si individuano la promozione dell'occupazione, l'incremento dei livelli occupazionali e di attività e la qualità del lavoro (la sua sicurezza e regolarità) come condizioni strutturali dello sviluppo economico-produttivo e della coesione sociale e come finalità strategica generale delle politiche regionali. Si propone di avviare l'obiettivo della definizione di un **testo unico**, attraverso una nuova legge regionale, su istruzione, formazione, lavoro, sulla scorta di numerose esperienze regionali. Ciò al fine di predisporre la necessaria strumentazione, dotata delle adeguate risorse finanziarie, per intervenire nelle rilevanti criticità del mercato del lavoro regionale determinando, al contempo, un quadro organico di regole finalizzate all'uso più efficace delle risorse della formazione e ai percorsi di alternanza scuola lavoro.

In questa logica la qualità e la quantità dell'occupazione non costituiscono aspetti separati e fra loro indipendenti, ma, al contrario, risultano strettamente correlati e inscindibili. Si intende, dunque, perseguire l'incremento dell'occupazione regionale, del tasso di partecipazione al lavoro delle donne, del livello di integrazione lavorativa dei soggetti in condizione sociale o individuale di svantaggio e contrastare e ridurre il carattere precario che contraddistingue in modo sempre più marcato fasce di lavoratori e forme di lavoro, nell'ambito di un nuovo sistema di *welfare* che riconosca il diritto al reddito minimo garantito per il quale la regione ha stanziato nell'elenco 4 del bilancio 2006-08 30 milioni di euro.

L'incremento e la qualificazione dell'occupazione regionale possono essere perseguiti attraverso la messa a sistema di un sistema di politiche coerenti che intervengano lungo l'intero arco della vita attiva dei cittadini, considerando l'insieme dei fattori economici e sociali che possono rendere problematico l'accesso e/o lo svolgimento del lavoro. Diviene decisivo, a questo riguardo, il grado di integrazione e coerenza della complessiva programmazione regionale per lo sviluppo e l'occupazione dell'insieme dei territori ed in particolare delle politiche del lavoro con le politiche di formazione ed istruzione, le politiche di sviluppo economico ed innovazione tecnologica, le politiche sociali e di inclusione.

Si propone di avviare un impegno per ridurre il livello di precarietà del lavoro nella regione (a partire dalla insostenibile realtà dei 1200 LSU nel raetino) attraverso iniziative di medio periodo che riguardino sia il lavoro privato che il lavoro pubblico, ivi compreso il perimetro largo dell'Amministrazione regionale. Il consistente numero dei precari, variamente impiegati nell'attività regionale, e la necessità di determinare un radicale cambiamento di tale condizione rende invece necessaria la definizione di una compiuta strategia nella quale efficientamento della macchina regionale propriamente intesa e delle sue società, degli enti, delle agenzie, e l'innalzamento della qualità del lavoro costituiscano un unico obiettivo.

In quest'ambito diventa centrale il tema relativo al **Sistema dei Servizi per l'Impiego**, in cui si afferma la necessità che il **ruolo del soggetto pubblico** non si limiti ad esercitare le tradizionali funzioni amministrative (es. gestione dell'elenco anagrafico, scheda professionale), ma svolga politiche attive per lavoro (servizi di orientamento, integrazione formazione-lavoro, incontro tra domanda ed offerta di lavoro, superamento dell'effetto scoraggiamento). Al contempo appare non più rinviabile l'obiettivo della **nuova legge sugli appalti e di una legge contro il lavoro sommerso**.

Le politiche per il lavoro verranno sviluppate in sintonia con gli orientamenti strategici della SEO e in coerenza con l'avvio del nuovo ciclo delle politiche di coesione dell'unione Europea per il periodo 2007-13 e, quindi, con il recente Documento Strategico Regionale adottato in proposito.

La recente (2003) **delega** della formazione professionale alle Province rende ormai non più rinviabile la necessità di riorganizzare, attraverso interventi sulla quantità e qualità, l'attuale offerta formativa professionale. Ciò richiede un forte ruolo della programmazione regionale, risorse dedicate e una reale concertazione con le parti sociali e le Province. In tale ottica va affrontata anche l'organizzazione della rete scolastica sia a livello regionale che provinciale.

La delega di tutte le risorse finanziarie (FSE) alle Province, sempre richiesta dalle OO.SS, comporta necessariamente interventi mirati a partire dalla **revisione dell'accreditamento** degli enti, dal completamento delle forme di gestione territoriali (Provincia di Roma), dalla verifica della dislocazione territoriale dell'offerta, alla promozione di raccordi tra i vari sistemi formativi (scuola, formazione professionale e Università) e del lavoro (CSI, Col). E' in questo ambito che andranno definite le **"forme"** dell'integrazione che non possono precedere la definizione del **"sistema"** (poli formativi).

Per quanto riguarda l'**Università** è necessario realizzare un vero sistema regionale. La presenza nel Lazio di un alto numero di Università (compresa la più grande d'Europa) e di tutti gli Enti di Ricerca, richiede che la Regione intervenga nel processo di **"decentramento"** che ormai riguarda tutte le Università (a partire dalla Sapienza) al fine di riportare in un'ottica di sistema il proliferare di sedi, facoltà o semplici corsi di laurea che, anche attraverso forme di gestione pubblico-privato (consorzi), stanno creando un sistema **"parallelo"** dipendente solo da **"richieste territoriali"** che, se non bene indirizzate, rischiano di fallire in termini di utenti e qualità. E' necessario quindi costituire il **Tavolo Regionale** sul sistema universitario, quale luogo di confronto tra Università, Regione, Province, Comune di Roma e Parti Sociali.

Un altro obiettivo di medio periodo è quello di una **legge regionale sul diritto allo studio ed all'apprendimento per tutta la vita**. L'esperienza dell'educazione degli adulti nella nostra Regione si è caratterizzata per una forte discontinuità. Dopo un primo avvio con ingenti risorse finanziarie comunitarie, oggi registriamo la assenza di linee programmatiche chiare, con il rischio che molte esperienze positive (in particolare la formazione per i migranti) concludano il loro ciclo. E' necessario definire il sistema regionale rafforzando il ruolo dei territori, dalle Province ai Comuni, in quanto titolari della delega specifica. **I patti formativi territoriali e settoriali**, debbono essere parte integrante degli accordi più generali e trasformarsi in progetti obiettivo mirati rivolti a diverse tipologie di utenti (disoccupati, occupati, lavoratori in cassa integrazione o mobilità, atipici). Tali

progetti presumono una forte integrazione inter-assessorile, oltre al lavoro e formazione, che sappia coniugare risorse e finalità. La diversità dei soggetti che promuovono formazione per gli occupati (la Regione attraverso i due Assessorati, le Parti sociali attraverso i Fondi e le Province attraverso le risorse delegate) rischia di provocare ulteriori problemi (sovrapposizione di interventi, bandi generici). E' necessaria una programmazione regionale in grado di **“creare un sistema organico”** che definisca obiettivi (regionali –territoriali), raccordi, tipologie diverse di utenza (atipici), forme comuni di monitoraggio e valutazione dell’impatto degli interventi. Il sistema, inoltre, deve prevedere modalità efficaci per la formazione richiesta in caso di crisi di aziende o settori e modalità in grado di assicurare gli interventi in tempi brevi e certi (bandi aperti).

La formazione degli occupati è, oggi, il settore formativo in cui si concentrano risorse finanziarie di diversa provenienza (FSE, L.236 , L53, Fondi Interprofessionali). Nel Lazio la formazione continua si realizza più nelle grandi imprese e per figure medio-alte (vedi dati Por ob.3–FSE e Fondi bilaterali). Le maggiori difficoltà riguardano le PMI, la cooperazione e l’artigianato(difficoltà di accesso, tempi di approvazione dei progetti).

8.9.1 Azioni programmate per il periodo 2007-09

1. *Favorire l’incremento e la qualità dell’occupazione, facilitando l’incontro tra domanda e offerta di lavoro, mediante:*

- la qualificazione e il potenziamento, d’intesa con le Province, dei servizi per il lavoro favorendo lo sviluppo e l’innalzamento delle capacità gestionali degli stessi, l’assistenza tecnica alle Province, l’integrazione della rete pubblica e privata dei servizi (CPI, CILO/COL, rete pubblico-privato), l’avvio e il consolidamento di servizi e misure innovative rivolte a target specifici rispetto al mercato del lavoro (forme atipiche di lavoro, consulenza alle imprese, mediazione interculturale etc);
- la realizzazione (d’intesa con le Province, istituzioni competenti sugli SPI,) del sistema informativo regionale/provinciale del lavoro, prevedendo, inoltre, l’attivazione della “Borsa lavoro” e di un sistema di monitoraggio del mercato del lavoro;
- la realizzazione della funzione di Osservatorio regionale del mercato del lavoro e di valutazione delle politiche;
- l’attivazione di misure di politiche attive del lavoro, anche di carattere formativo, e di strumenti a supporto dei processi di transizione al lavoro con particolare riferimento alla promozione di programmi di tirocini;
- il sostegno ai processi di mobilità territoriale del lavoro e di reperimento di adeguate competenze professionali;

- la predisposizione di strumenti per favorire la conciliazione fra tempi di lavoro e tempi di cura rivolti a persone a rischio per carichi di cura.
2. *promuovere l'inclusione sociale attraverso l'integrazione lavorativa delle persone e delle componenti in condizione di svantaggio rispetto al lavoro attraverso:*
- la realizzazione di misure specifiche a supporto delle azioni mirate all'inserimento lavorativo di persone in condizione di debolezza rispetto al mercato del lavoro o di categorie svantaggiate;
 - la previsione e l'attivazione di forme di incentivazione alle assunzioni, con particolare riferimento ai disoccupati, ai lavoratori ultra 45enni ed alle categorie svantaggiate;
 - la programmazione, in integrazione con le politiche formative e regionali e con le istituzioni competenti, di programmi di formazione mirata;
 - l'assistenza tecnica ai servizi provinciali per il collocamento mirato;
 - la gestione dei fondi nazionali e regionali per l'inserimento lavorativo delle persone disabili;
 - la partecipazione a specifici programmi di intervento anche promossi dalla UE;
 - la realizzazione di programmi per i lavoratori impegnati in progetti per LSU
 - la realizzazione di programmi di formazione e inserimento lavorativo, d'intesa con l'Assessorato alle Politiche Sociali, per i detenuti, con particolare riguardo alla popolazione femminile nelle carceri;
3. *contrastare e ridurre le conseguenze negative, in termini occupazionali, derivanti dalle crisi aziendali mediante* individuazione ed attuazione, in stretta collaborazione con l'Assessorato alla PMI, Commercio e Artigianato, di modelli organizzativi diretti all'adozione di interventi preventivi per la tutela dei lavoratori a rischio di espulsione nonché attraverso la programmazione, in integrazione con le politiche formative e regionali e con le istituzioni competenti, di programmi di formazione mirata ai processi di ristrutturazione, riorganizzazione e riconversione produttiva;
4. *favorire lo sviluppo e la qualità dell'occupazione mediante la diffusione della responsabilità sociale delle imprese e la creazione di nuove attività imprenditoriali socialmente responsabili* con azioni mirate alla promozione della responsabilità sociale attraverso il sostegno all'adozione di criteri organizzativi e produttivi coerenti con i principi della responsabilità sociale, con particolare riferimento alla qualità nei rapporti

di lavoro, al rispetto delle norme di previdenza, assistenza, e sicurezza sul lavoro nonché attraverso la elaborazione della nuova legge-quadro sulla promozione del lavoro autonomo e di nuove imprese, anche in forma cooperativa, che valorizzi la responsabilità sociale di queste e la loro capacità di contribuire alle politiche di inclusione sociale;

5. *introdurre forme di sostegno al reddito per coloro che permangono in una condizione di difficoltà di accesso al lavoro* mediante l'elaborazione (2006) di una legge regionale, in coerenza con lo stanziamento nell'elenco 4 del bilancio regionale 2006 di un fondo di 30 milioni di euro;
6. *promuovere, mediante azioni di sviluppo locale, la costruzione ed il consolidamento dei sistemi territoriali e la loro capacità di promozione di politiche integrate* in particolare attraverso l'attuazione di progetti che contemperino interventi per l'occupazione con quelli per lo sviluppo economico e sociale, sul modello adottato dal Comune di Roma nell'applicazione dell'art. 14 della legge 266 del 1997;
7. *contrastare il lavoro irregolare e promuoverne l'emersione, mediante:*
 - l'attuazione di interventi di promozione della sicurezza e della salute nei posti di lavoro, sostenendo iniziative e progetti volti alla riduzione dei rischi della salute dei lavoratori, alla diffusione della cultura della salute e del benessere dei lavoratori, quale parte integrante della qualità del lavoro e dell'occupazione, l'inserimento nelle misure di prevenzione degli aspetti relativi al genere e all'età dei lavoratori, alla presenza di lavoratori immigrati, alle modalità di organizzazione del lavoro, etc.;
 - l'elaborazione di un piano regionale sulla sicurezza nei luoghi di lavoro;
 - il monitoraggio sulla presenza dell'amianto all'interno del territorio regionale;
8. *favorire le politiche, le strategie di genere, nonché la diffusione di condizioni di parità e della cultura delle pari opportunità sul territorio regionale* mediante:
 - la realizzazione di interventi a sostegno della conciliazione tra attività lavorativa e impegni familiari, anche attraverso assegni di servizio o altre forme di sostegno finanziario e di promozione dell'accesso ai servizi, per rimuovere le cause che discriminano le donne all'interno del mercato lavoro e ne rallentano le progressioni di carriera;
 - la creazione di una rete collegamento fra gli organismi di parità;

- il monitoraggio delle condizioni e delle esperienze di pari opportunità sul territorio regionale;
 - l'elaborazione di indirizzi politico programmatici in temi di politiche e bilanci di genere (nella duplice componente di previsione e di rendicontazione) di concerto con l'attività della costituenda commissione delle elette nel Consiglio Regionale del Lazio;
 - l'elaborazione di una legge Regionale sulle Pari Opportunità;
 - la determinazione nuovi criteri per affrontare temi come l'orientamento delle giovani verso le discipline trainanti per un'economia basata sulla conoscenza;
 - la realizzazione di iniziative di sostegno all'inserimento-reinserimento lavorativo delle donne espulse dal ciclo produttivo;
 - la realizzazione di iniziative di sostegno concreto alle attività dei consultori presenti sul territorio regionale;
 - l'istituzione di un tavolo del mainstreaming di genere al quale chiamare gli assessori per un confronto sul tema nelle sue varie declinazioni;
9. *promuovere e sostenere le "Comunità giovanili" quali strumenti di crescita sociale e culturale della popolazione giovanile, attivando per il 2006 una serie di iniziative che nelle more di una programmazione triennale e della realizzazione del " Forum regionale per le politiche giovanili", prevedano tra gli obiettivi interventi quali:*
- il sostegno alla realizzazione di scambi transnazionali e svolgimento di periodi di tirocinio e di formazione, in collaborazione con l'Assessorato all'Istruzione ed alla Formazione, per gli studenti presso enti, istituzioni o imprese di altri paesi europei;
 - la partecipazione all'elaborazione della cosiddetta nuova generazione di programmi comunitari giovanili 2007-2013;
 - la realizzazione delle officine dell'arte , per stimolare e valorizzare le capacità creative dei giovani, offrendo loro un adeguato supporto organizzativo ed i necessari mezzi tecnici; "Laboratori Europa", per la creazione sul territorio della Regione Lazio di una rete permanente di operatori ed animatori giovanili in grado di promuovere in modo attivo ed efficace la partecipazione alla cittadinanza attiva e l'informazione sull'Unione Europea;
 - promuovere tra i giovani la cultura del volontariato e della partecipazione civile avvicinando alla conoscenza delle diverse realtà associative locali";

- la realizzazione, mediante azioni di politica locale, progetti di aggregazione sociale in spazi pubblici a favore dei giovani nell'ambito di attività culturali e sportive;
10. Piano triennale/annuale integrato sulle politiche attive del lavoro e della formazione;
 11. Riorganizzazione del sistema dell'istruzione e della formazione professionale regionale
 12. Riorganizzazione del Sistema dei servizi per l'impiego
 13. Stanziamento di risorse pari al 6% del Fondo Sanitario per le finalità di prevenzione, salute e sicurezza ed in particolare è necessario:
 - adeguare gli organici dei servizi ispettivi che ad oggi risultano carenti;
 - che le risorse derivanti dal 758 vengano reinvestite nel settore;
 - che il tavolo di concertazione previsto sia riunito in cadenze periodiche, al fine di orientare l'attività del coordinamento ex art.27 della L.626;
 - che lo stesso coordinamento si doti di piani d'intervento efficaci e sinergici con verifica puntuale delle attività svolte;
 - che si realizzi un osservatorio sui rischi professionali con particolare attenzione al lavoro femminile;
 - che la Regione Lazio predisponga un piano regionale sulla prevenzione-salute-sicurezza, condiviso e concordato;
 - che sia realizzato il "Piano amianto", ultimando la mappatura dei siti e predisponendo nel contempo le procedure per la loro bonifica. Vanno inoltre individuate le aziende autorizzate alla rimozione ed al trattamento dell'amianto unitamente ai siti di conferimento e percorsi di verifica delle inertizzazioni;
 - una campagna di informazione;
 - il sostegno al ruolo degli RSL-RLST;
 - la predisposizione di sportelli dedicati nelle ASL in grado di interfacciare ed intervenire tempestivamente;
 - la sperimentazione, nei siti e nei cantieri complessi, di forme di rappresentanza intersettoriale per la sicurezza (vedi Civitavecchia).

8.10 Cultura, sport e tempo libero

Il patrimonio culturale va considerato un bene comune dello sviluppo sociale ed economico. Nei settori dello spettacolo, dei beni culturali e dello sport si richiede una progressiva finalizzazione della spesa corrente perché si trasformi in spesa per investimento e sviluppo in settori decisivi per l'economia della regione. Tale azione dovrà essere sostenuta nel tempo con un impegno progressivo di risorse. Vanno incentivate le politiche di *governance* interna con gli altri assessorati affinché sui settori che sono a cavallo tra cultura ed industria, attività produttive, ambiente ed innovazione, per citare alcune trasversalità, si realizzi un coordinamento come quello già attuato per il cinema o per la L.R. 40/99 (sviluppo sistemico dei servizi ambientali, culturali e turistici).

8.10.1 Le azioni svolte nel 2006

Le azioni già avviate, o che si prevede di avviare nel corso del 2006, possono essere così delineate:

i) individuazione di elementi del patrimonio culturale di particolare pregio in grado di svolgere la funzione di autentici "attrattori culturali" all'interno delle politiche di promozione e valorizzazione del territorio; su questi obiettivi verranno investiti in primo luogo i finanziamenti dell'APQ 2006-2007, che verrà sottoscritto entro il mese di settembre dalla Regione Lazio e dal Ministero Beni e Attività culturali. Si è lavorato in questa ottica anche all'interno del Documento Strategico Preliminare Regionale - i cui lavori sono terminati nel mese di marzo 2006 - per inserire all'interno dello stesso questi obiettivi e beneficiare dei finanziamenti della comunità europea per le annualità 2007-2013. Inoltre nella finanziaria 2006 è stata inserita una norma che consente la creazione di un "osservatorio sui beni e le attività culturali" che risponde all'esigenza di disporre sistematicamente e in forma organizzata di dati ed informazioni relative alla realtà regionale nella domanda e nell'offerta di servizi culturali e all'impatto ed alle ricadute stimate ed effettive delle iniziative realizzate sul territorio, al fine di orientare al meglio i processi decisionali della programmazione regionale e di migliorare l'efficacia dell'azione culturale, in stretto coordinamento con le Province e gli Enti locali;

ii) **revisione del corpus di leggi su beni e attività culturali e sport** per innovare e razionalizzare il sistema esistente. Una prima serie di importanti modifiche sono già state inserite nella finanziaria 2006 e riguardano la legge 40/99 e la legge 15/02 (pratiche sportive). Per quanto riguarda il settore del Cinema è stato approvato in finanziaria un collegato che crea un impianto normativo e organico teso al rilancio di un'industria, che è prima nel Lazio, sia per l'aspetto economico- finanziario che per numero di occupati;

iii) è in corso **l'elaborazione della programmazione pluriennale per la valorizzazione di beni e attività culturali**, in particolare attraverso la programmazione integrata e sviluppo sistemico dei servizi ambientali, culturali e turistici previsto dalla L.R. 40/99. Questa ha visto la concretizzazione di aree integrate, comprendenti circa il 70% del territorio regionale e pianificate attraverso Accordi di Programma, che ne fanno uno degli obiettivi strategici della programmazione regionale; per la gestione è stata creata una cabina di regia interdirezionale che coinvolge la programmazione, il turismo e l'ambiente. Dopo un lungo periodo di vuoto programmatico si è ripresa la strada dello sviluppo dei servizi culturali attraverso un piano settoriale triennale. La realizzazione è di fondamentale importanza e prevede la concertazione con le Province e il comune di Roma per lo sviluppo dei sistemi museali, bibliotecari e archivistici locali (L.R. 42/97);

iv) Per promuovere **la conoscenza dei linguaggi delle arti e dello spettacolo**, riequilibrare l'offerta culturale e per promuovere la crescita culturale nelle periferie romane e nei comuni limitrofi si è provveduto a lanciare una prima iniziativa costituita dal sistema dei **"teatri di cintura"**, ovvero un 'anello' che contribuisca a collegare l'offerta culturale tra centro cittadino e *hinterland* (L.R. 16/05) in collaborazione con l'ETI, il Comune di Roma e le Università di Roma e del Lazio. Il 9 dicembre 2005 è stato inaugurato il Teatro di Tor Bella Monaca, con la direzione artistica di Michele Placido. I dati forniti dal monitoraggio effettuato dalla Soc. Zetema sull'attività svolta sinora sono estremamente confortanti in quanto emerge il coinvolgimento e la partecipazione alle iniziative dei cittadini romani e non. Si prevede anche l'istituzione di laboratori di ricerca, produzione e promozione nel campo del cinema e delle arti visive, che rappresentino per giovani laureati o laureandi un'occasione di sviluppo professionale, di incontro con le aziende del settore ed in definitiva una potenzialità occupazionale;

v) Per riorganizzare e implementare i **circuiti regionali di spettacolo dal vivo**, ed accrescere la fruizione e l'accesso alla cultura, rafforzando la rete dei teatri comunali e accrescendo la presenza e la partecipazione delle grandi istituzioni culturali della capitale nelle attività della Regione, sono stati implementati gli interventi a sostegno delle iniziative culturali e della diffusione dello spettacolo, la partecipazione alla fondazione Musica per Roma e allo sviluppo di strutture permanenti di promozione culturale. In particolare la partecipazione alla fondazione dell'Auditorium potrà offrire iniziative di eccellenza e proposte di qualità da realizzare sull'intero territorio regionale;

vi) Per promuovere **progetti culturali nei piccoli comuni** con il coinvolgimento dei giovani ed eventualmente delle associazioni culturali del luogo si interviene attraverso la legge 32/78 di cui quest'anno è stato fortemente sostenuto il capitolo;

vii) Lo **sviluppo produttivo del cinema e dell'audiovisivo** nel territorio del Lazio è sostenuto attraverso l'istituzione di apposite strutture organizzative e di marketing territoriale. Per la prima volta la Regione, attraverso la Finanziaria 2006, si è dotata di uno strumento normativo, economico e organizzativo per lo sviluppo di un settore produttivo cruciale per il territorio. E' stata recentemente istituita la **Fondazione Film Commission** di Roma e del Lazio, che diverrà lo strumento di promozione del settore. A sostegno del Cinema è stato istituito un fondo regionale denominato "**Fondo per l'assistenza ai produttori esteri del settore audiovisivo sulle tematiche IVA**" la cui attività è mirata alla promozione di interventi volti ad attrarre operatori esteri del settore, non residenti e senza stabile organizzazione in Italia. La ricaduta otterrà un effetto moltiplicatore per l'industria audiovisiva regionale e per tutti gli altri settori collegati alla filiera cinematografica. Inoltre, in attuazione dell'art. 22 del D.Lgs. 28/2004, è stata approvata la normativa per autorizzare l'apertura di nuove sale e arene cinematografiche, nonché l'ampliamento di sale e arene già in attività. La regolamentazione prevede di intervenire sulla crescita squilibrata con l'intento di realizzare un "piano regolatore" del cinema utile, tra l'altro, ad ampliare la disponibilità delle visioni nei circuiti periferici.

viii) Per la **pratica sportiva** si è provveduto alla nomina dei vari organi istituzionali di Agensport (modifiche alla L.R. 15/2002) in modo da consentire il funzionamento dell'agenzia e l'adempimento dei compiti istituzionali.

ix) E' già in rete il portale della cultura del Lazio (www.culturalazio.it) realizzato integralmente con risorse interne all'amministrazione. Si tratta di un nuovo di rappresentazione del territorio e della sua ricchezza culturale, strumenti interattivo fondato sulla *community*, sulla redazione diffusa e sulla possibilità di dare voce alle esperienze culturali diffuse e alle buone pratiche amministrative. Si sta avviando, all'interno di un progetto europeo, la sperimentazione di un canale su supporto e diffusione digitale. Si è partiti dal presupposto che possa esistere, che abbia senso (culturale, civico, politico) una dimensione "regionale" dell'audiovisivo, in grado di dare forma a contenuti informativi e documentativi non limitati alla rappresentazione della sola dimensione istituzionale, ma comprendenti un'area più ampia che allarghi l'orizzonte alle istanze sociali, economiche e culturali di un territorio con una riconoscibile identità e di riuscire a

rappresentare e definire meglio la “vocazione” del territorio, costituendo anche un giacimento di memoria che conservi e riutilizzi i materiali degli “archivi audiovisivi”, rendendoli fruibili e consultabili anche attraverso la digitalizzazione, la catalogazione e l’accesso tramite nuovi media.

8.10.2 Azioni programmate per il periodo 2007-09

Per il triennio 2007-09, oltre alla continuazione delle azioni avviate nel 2006 sono previsti interventi *ex novo* quali:

1. Implementazione della programmazione degli attrattori culturali

Nel corso del triennio vanno progettati gli interventi previsti dall’APQ 2006-2007, con particolare riferimento agli interventi di promozione e sviluppo della conoscenza dei luoghi in Italia e all’estero. Tali interventi diventeranno elemento centrale, insieme al piano e all’azione della cabina di regia della legge 40/99, elementi fondamentali di programmazione degli interventi sul territorio per quanto riguarda i beni culturali.

Con i successivi aggiornamenti degli accordi di programma quadro e le risorse europee andranno ulteriormente implementate le attività di sviluppo degli attrattori già individuati, mentre dovranno essere individuati gli attrattori nelle Province in cui tale azione non è ancora stata compiuta.

È prevista l’approvazione da parte della Giunta regionale del documento sugli attrattori culturali previsto dalla legge finanziaria 2006 che definisce il piano di interventi coordinati per l’utilizzazione integrata delle risorse e i criteri per la loro attribuzione delle risorse stesse.

2. la legge sul libro e sulla lettura per la promozione di un prodotto che è culturale ma anche industriale. Nel Lazio il sistema si articola in piccole e medie imprese che sono un tessuto produttivo e di sviluppo, ma anche un elemento di ricchezza e diversità culturale. Non è mai stato preso in considerazione un intervento organico, mirato a tutta la filiera, che va dal sistema pubblico delle biblioteche e ISBN, passando attraverso la promozione della lettura, la distribuzione e la produzione del libro. La proposta di legge terrà conto:

- della natura dell’intervento, che proprio per le caratteristiche illustrate sarà sia di natura corrente che capitale;
- dell’estensione dell’intervento che riguarderà l’intero territorio regionale;
- della necessità del coinvolgimento delle imprese specializzate per la promozione del settore;
- dei percorsi partecipativi per la sua impostazione;

- della *governance*.

3. Lo sviluppo dei servizi culturali

L'elaborazione del piano triennale per lo sviluppo dei servizi culturali (L.R. 42/97) prevederà la valorizzazione delle esperienze innovative nei linguaggi nella gestione dei musei, degli archivi e delle biblioteche, lo sviluppo delle attività di promozione e di apertura al territorio.

È necessario prevedere altresì una azione di razionalizzazione e di rafforzamento della struttura dei servizi culturali e l'ampliamento della loro possibilità di svolgere attività di animazione, apertura al territorio, rapporto con le scuole, risposta ai bisogni di conoscenza culturale dei cittadini

4. revisione della L.R. 15/02 che preveda un organico e complessivo riordino della materia e delle competenze di Agensport e che consenta una reale promozione dello sport per tutti. Sono previsti interventi per la promozione e lo sviluppo della pratica sportiva, incentivando moderni modelli gestionali, per permettere a tutti i cittadini del Lazio dall'infanzia alla terza età, con particolare riguardo ai diversamente abili, un accesso reale alle pratiche sportive.

5. Sviluppo del sistema dell'offerta per lo spettacolo dal vivo

Occorre nel triennio procedere alla creazione di una vera e propria rete di centri stabili per lo spettacolo dal vivo, per attenuare gli squilibri territoriali presenti sul territorio e che la sola attività di circuitazione non riesce a sanare. A tal fine è necessario prevedere anche una azione pluriennale di investimenti strutturali finalizzati a dotare alcune delle province del Lazio di strutture per attività culturali di medio e grande livello, anche attraverso il recupero di strutture di archeologia industriale, che possano contribuire a creare gli spazi necessari alla costruzione della rete delle stabilità.

A tal fine occorre approvare altresì la nuova legge sullo spettacolo dal vivo, che dia risposta alle esigenze di un settore che vive momenti drammatici per i ripetuti tagli del Fondo Unico dello Spettacolo nazionale. In realtà bisogna realizzare uno strumento di valorizzazione e promozione territoriale di questa risorsa (anche in questo caso nel Lazio sono presenti il maggior numero di istituzioni attive sul territorio nazionale) e investire nella creazione di una rete di centri stabili, per superare l'attuale circuito distributivo. Lo strumento deve essere funzionale anche alla formazione del pubblico con la realizzazione di produzioni e laboratori per le scuole. Nella realizzazione della rete si ipotizza di convogliare almeno una parte delle iniziative sui luoghi dei

“grandi attrattori”, individuando quelli che ne abbiano le caratteristiche, per valorizzare sia il patrimonio che le attività culturali e mettere in sinergia le risorse. La proposta di legge terrà conto:

- della natura dell'intervento, che proprio per le caratteristiche illustrate sarà sia di natura corrente che in conto capitale;
- dell'estensione dell'intervento che riguarderà l'intero territorio regionale;
- del carattere diretto dell'intervento a sostegno del settore;
- dei percorsi partecipativi per la sua impostazione;
- dell'intenzione di gestire gli interventi insieme alle Province .

6. Realizzazione di uno strumento normativo per promuovere le ricchezze culturali del patrimonio regionale che doti la Regione di strumenti finanziari e operativi per sostenere, attraverso iniziative di promozione, la diffusione in Italia e all'estero della conoscenza del patrimonio e delle attività culturali del Lazio, dotandosi di un sistema coordinato di azioni tese a pubblicizzare le numerose opportunità rappresentate dall'immenso giacimento paesaggistico, artistico, monumentale presenti sul territorio regionale e in particolare delle sue province e programmando sistemi di orientamento dell'utenza e di promozione dell'offerta di concerto con tutte le strutture interessate e di iniziative finalizzate alla crescita della conoscenza e all'aumento dell'attrattività dei beni, servizi e attività culturali nei confronti dei potenziali flussi di utenza individuale o organizzata.

8.11 Politiche sociali

A fronte delle azioni previste dal DPEFR 2006-08 un punto di forte criticità si è palesato con il taglio di circa il 50% delle risorse statali, per gli anni 2005 e 2006, alle rimesse del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali. Nonostante tale situazione sfavorevole, la regione non solo ha garantito ai Comuni associati a livello distrettuale lo stesso finanziamento del 2004, ma ha assegnato una quota aggiuntiva di risorse a quei distretti, composti prevalentemente da Comuni montani, dove la dispersione territoriale creasse maggiori difficoltà nell'organizzazione dei servizi.

Nel sistema integrato di interventi e servizi socio-assistenziali, un ruolo di notevole rilevanza è stato attribuito alle Province, che concorrono alla programmazione territoriale e svolgono un ruolo di coordinamento nei confronti dei Comuni.

Il taglio nel trasferimento delle risorse statali è stato comunque compensato, almeno nel biennio 2006-2007, dal Fondo aggiuntivo presente nel bilancio regionale, attraverso il quale si intende garantire la continuità dei servizi e degli interventi già attivati a livello territoriale e l'avvio di nuove iniziative.

8.11.1 Le azioni svolte nel 2006

Con riferimento a quanto previsto dal DPEFR 2006-08 sono state avviate in particolare le seguenti azioni:

i) predisposizione **del nuovo Piano socio-assistenziale regionale**: si tratta del più rilevante strumento di programmazione delle politiche regionali in materia, articolato ai livelli provinciale ed intercomunale-comunale (in quest'ultimo caso attraverso i Piani di zona);

ii) elaborazione di una **proposta di legge regionale con la quale si istituisce il Fondo regionale per la non autosufficienza dei cittadini**;

iii) approvazione, da parte della Giunta Regionale, della **deliberazione che approva il Piano di utilizzazione delle risorse finanziarie provenienti dal Fondo nazionale per le politiche sociali**;

iv) approvazione, da parte della Giunta Regionale, **della deliberazione di approvazione dello schema di accordo con Province e Comune di Roma per la realizzazione del sistema informativo** dei servizi sociali, e sottoscrizione dei relativi accordi operativi con tutti gli enti interessati;

v) realizzazione di un **sistema integrato di interventi domiciliari a carattere sociale e socio-sanitario a favore di persone in condizioni di disabilità**, allo scopo di consentirne la permanenza nel proprio ambiente di vita e di preservarne le relazioni affettive e sociali;

vi) **programmazione di interventi a favore delle immigrazioni** con fondi statali e regionali;

vii) rilancio della **partecipazione effettiva alla rete dei servizi da parte dei differenti attori sociali** – come il Terzo settore – ed istituzionali (come da L. 328/1997);

viii) analisi ed elaborazione dei dati raccolti con la ricerca biennale 2005/2006 condotta, mediante Convenzione, dall'Università degli Studi di Roma "La Sapienza", sul fenomeno migratorio laziale, i cambiamenti strutturali e generazionali avvenuti, le problematiche ad esso connesse, propedeutica ad una programmazione mirata.

8.11.2 Azioni programmate per il periodo 2007-09

Per quanto riguarda la programmazione 2007-09 le priorità di intervento possono essere così delineate:

- definizione e **approvazione del nuovo Piano socio assistenziale regionale**;
- **disciplina del Fondo per la non autosufficienza** con apposita legge regionale;
- un sistema integrato dei servizi socio-assistenziali che attivi in primo luogo la **ridefinizione del ruolo delle Province nella pianificazione locale** e per il conferimento di specifiche competenze in materia di coordinamento e monitoraggio dei Piani di zona; in secondo luogo l'attivazione del sistema informativo dei servizi sociali con lo stretto coinvolgimento delle Amministrazioni provinciali;
- la **riqualificazione del ruolo dei consultori familiari** e la promozione di interventi di sostegno finanziario a famiglie in condizioni di disagio economico-sociale;
- il **potenziamento degli interventi di prevenzione dell'abuso all'infanzia**, del servizio degli asili nido attraverso la realizzazione di nuove strutture e degli interventi di **prevenzione del disagio giovanile (12-25 anni)** attraverso la partecipazione allo sport, al turismo, alle attività culturali e occupazionali;
- il **potenziamento del servizio di assistenza domiciliare integrata e delle Residenze Sanitarie Assistenziali** e il sostegno finanziario a singoli progetti legati alle attività dei centri diurni comunali;

- **interventi a sostegno dell'immigrazione** per favorire l'accoglienza e l'integrazione degli immigrati nel territorio laziale, anche mediante l'emanazione di una nuova legge regionale per la tutela dell'esercizio dei loro diritti civili e sociali;
- interventi a sostegno dei rifugiati e dei richiedenti asilo, sia nell'ambito delle procedure per il riconoscimento che con riguardo alla loro integrazione nel tessuto sociale e lavorativo regionale;
- emanazione di una apposita legge regionale per l'istituzione di forme di **sostegno economico ai nuclei familiari di diritto o di fatto a rischio di esclusione sociale**, quale strumento di accompagnamento a programmi di inserimento o reinserimento sociale;
- disciplina, attraverso apposita legge, delle **funzioni regionali in materia di adozioni**;
- particolare attenzione soprattutto al post adozione creando una rete delle famiglie adottive e fornendo adeguato supporto psicologico e tecnico: letture consigliate, a chi rivolgersi;
- rafforzare la **partecipazione effettiva da parte dei vari attori istituzionali e sociali, in particolare il Terzo Settore** (Associazioni di promozione sociale, volontariato, cooperazione sociale), chiamati in causa dalla L. 328/97 nel lavoro di co-progettazione. Si prevede, in questo ambito, con atto del Consiglio regionale di istituire la **Consulta regionale per la salute mentale** e la **Consulta regionale permanente dei Consultori familiari**. Si prevede inoltre l'opportunità di prevedere la costituzione di una **Consulta dei diritti** rivolta alla promozione e valorizzazione delle differenze e dei diritti ed opportunità dei soggetti con specificità di "minoranza" o debolezza.
- completamento dell'attuazione della legge 328/2000 ed emanazione dei criteri regionali per l'**accreditamento degli enti gestori dei servizi alla persona**.
- definizione del piano di utilizzazione biennale degli stanziamenti per il sistema integrato regionale di interventi e servizi socio-assistenziali, attraverso il quale verranno promossi, tra l'altro, specifici interventi in favore dell'infanzia e dell'adolescenza quali la realizzazione di gruppi appartamento anche di "semiautonomia" e l'affidamento familiare
- definizione ed approvazione del nuovo Programma Triennale 2007/2009 degli interventi in favore degli emigrati laziali e loro familiari L.R. 23/03, orientato alla realizzazione di interventi diversificati che, da un lato assicurino la continuità di alcuni servizi, specie quelli di carattere socio assistenziale, e, dall'altro sviluppino ed esaltino le potenzialità dei nostri emigrati, in particolare delle nuove generazioni, valorizzandone il ruolo attraverso l'informazione, la comunicazione, lo scambio culturale, il recupero della lingua italiana, la partecipazione attiva alla vita delle associazioni.

8.12 *Enti locali, affari istituzionali e sicurezza*

L'obiettivo strategico dell'Assessorato continua ad essere quello di coinvolgere le comunità locali con i loro Enti rappresentativi sulla base di un principio di parità, così come indicato dalla Carta Costituzionale, e nell'ambito del più vasto processo di partecipazione.

Nel programma dell'Assessorato riveste particolare importanza, altresì, il comparto della sicurezza, per il quale le conosciute e gravi difficoltà di bilancio hanno consentito solo in maniera marginale l'attivazione di iniziative di settore. L'azione in corso deve dunque essere finalizzata al rilancio di iniziative a favore degli Enti locali.

Nell'ambito degli obiettivi strategici sopra menzionati l'Assessorato, nei settori *Affari Istituzionali e degli Enti locali*, intende perseguire i seguenti obiettivi:

- attuazione dell'iniziativa legislativa per l'istituzione del Consiglio Regionale Economia Lavoro (C.R.E.L.);
- definizione del procedimento di istituzione e disciplina del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) in raccordo con le altre due proposte di legge in materia già formalizzate; emanazione di una legge speciale per i piccoli comuni, partendo da una definizione di essi che preveda la soglia a 1000 abitanti, con uno stanziamento annuale di € 30.000.000,00 per assicurare il pieno esercizio delle funzioni amministrative, in un quadro di semplificazione procedimentale e di attuazione dell'*e-government*. Si vuole, inoltre, incentivare la residenzialità privata e l'attività economica (in particolare giovanile e femminile) nell'ambito della riorganizzazione della materia;
- promozione di ogni ulteriore attività, anche di natura tecnica, che possa consentire una vicinanza istituzionale, soprattutto verso quelle realtà locali di minore dimensione;
- consolidamento, anche attraverso gli organismi previsti e attraverso azioni congiunte, delle relazioni con le associazioni regionali degli Enti locali;
- incentivazione dell'attività di formazione, sia del personale regionale che di quello degli Enti locali, per supportare le comunità locali al fine di contribuire allo sviluppo economico e sociale del territorio;
- verifica dell'attuazione del decentramento amministrativo, studio e analisi delle ulteriori attività da attribuire ai Comuni e alle Province in conformità alle norme statutarie, in raccordo con le altre Direzioni Regionali, tenendo conto delle problematiche connesse alle materie di legislazione concorrente;
- promozione di una migliore efficienza delle strutture della Direzione dislocate su base provinciale, in eventuale raccordo con altri Assessorati, per contribuire allo sviluppo delle comunità locali;

- promozione dell'associazione dei Comuni e della gestione associata dei servizi anche attraverso il consolidamento e il rilancio delle Comunità Montane;
- istituzione di un organismo rappresentativo delle Università Agrarie e di una legge di riordino delle stesse;
- attivazione del progetto per la concessione dei contributi finalizzati alla realizzazione di opere pubbliche e servizi sociali per i Comuni soggetti a vincoli per servitù militari;
- emanazione della legge di riordino delle II.PP.A.B. per il loro efficiente inserimento nel quadro della programmazione dei servizi socio-sanitari e assistenziali; proseguimento ed implementazione dell'attività di vigilanza sulle II.PP.A.B.;
- studio di fattibilità e avvio degli interventi finalizzati alla definizione e alla creazione di un sistema organizzativo necessario ad assicurare la gestione del sistema elettorale regionale.

Nel settore della *Sicurezza* gli obiettivi programmatici da perseguire sono:

- la costituzione e la nomina degli organismi di rappresentanza e consultivi previsti, e l'adozione del piano triennale degli interventi in materia di sicurezza;
- strumenti e attività idonei a garantire la formazione del personale;
- la gestione associata dei servizi di sicurezza nei piccoli Comuni;
- un accordo col Ministero dell'Istruzione per la formazione nelle scuole in materia di cultura della legalità;
- il maggior coinvolgimento delle associazioni antiusura nella gestione degli interventi chiedendo altresì la collaborazione delle banche.

Nel perseguimento di tali obiettivi è necessario tener conto delle seguenti criticità:

- necessità di maggiori risorse, sia in conto capitale sia di parte corrente, per gli interventi di riqualificazione delle aree urbane degradate e per la ristrutturazione di edifici confiscati alla criminalità organizzata nonché per le iniziative di carattere educativo e sociale;
- necessità di rilancio dell'attività promozionale della sicurezza facendo svolgere alla Regione anche un ruolo propositivo e di valutazione di progetti predisposti dagli Enti periferici;
- necessità di revisione delle attuali norme in materia di usura. Ciò anche in funzione dell'obiettivo di una riforma organica dell'intervento della Regione in materia di usura;
- nuovo impulso alle attività sociali ed educative in ambito penitenziario;

8.13 Tutela dei consumatori e semplificazione amministrativa

Le azioni già avviate, o che si prevede di avviare nel corso del triennio 2007-09 fanno capo ai seguenti ambiti operativi (per ognuno dei quali vengono specificati i principali interventi):

8.13.1 Semplificazione amministrativa:

Per quanto riguarda i sistemi di semplificazione delle procedure amministrative e alla facilitazione sia dell'accesso agli atti che della partecipazione degli utenti ai procedimenti della Pubblica Amministrazione (si ipotizza, con gradualità, l'entrata a regime di tutti i sistemi per l'anno 2009) si prevede di realizzare quanto segue:

- una carta tecnica regionale numerica scala 1:5.000;
- un nuovo sistema informativo regionale per l'ambiente e la gestione delle reti idriche;
- un sistema informativo della cultura;
- un sistema informativo agricolo;
- un sistema informativo lavoro;
- un sistema informativo della mobilità e dei trasporti;
- un ufficio legislativo digitale;

Nell'ambito del potenziamento delle infrastrutture di comunicazione si prevede di:

- aumentare il finanziamento del Centro tecnico (adeguamento degli standard);
- sviluppare un nuovo sistema di comunicazione mobile attraverso reti digitali (facilitazione comunicazioni e scambio informazioni per protezione civile, 118, ospedali);
- realizzare una rete *wireless* "ultimo miglio" per la interconnessione dei piccoli comuni e di altre zone non coperte da tecnologia ADSL;
- realizzare una maglia di distribuzione a banda larga.

Per quanto concerne le attività di realizzazione della "sanità elettronica" si prevede:

- la realizzazione di uno strumento di *governance* e monitoraggio in ambito sanitario;
- lo sviluppo di un nuovo sistema informativo sanitario;
- l'integrazione e l'ottimizzazione delle procedure attuali.

8.13.2 Utenti e consumatori

Nell'ambito delle attività dell'Assessorato, le attività di tutela degli utenti e dei consumatori, rivestono, una particolare rilevanza. Si prevede, per il triennio 2007-09, di:

- rafforzare la programmazione degli interventi regionali attraverso la concertazione con le associazioni degli utenti e dei consumatori;
- sviluppare un'attività di informazione e di formazione sulla tutela del consumatore attraverso la collaborazione con le Province e gli Enti locali;
- passare alla fase operativa o di perfezionamento in sede legislativa di quanto avviato nel corso del 2006.

8.14 Demanio e patrimonio

Nel periodo di programmazione triennale 2007-09 l'azione dell'Assessorato, proseguirà principalmente lungo due direzioni ritenute di importanza strategica per l'Amministrazione:

1) Attuazione di un censimento generale per l'aggiornamento dell'inventario dei beni demaniali e dei beni immobili patrimoniali della Regione Lazio previsto all'art.544 del Regolamento regionale n°1/2002;

2) Attuazione della valorizzazione dei beni censiti attraverso la "messa a reddito" degli stessi.

Tali interventi verranno principalmente svolti mediante l'utilizzo delle risorse a disposizione della struttura e, ove necessario, verranno rinforzate mediante l'ausilio di risorse esterne che verranno individuate secondo le procedure regolamentari e legislative previste.

Con riferimento a quanto previsto dal DPEFR 2006-08 le principali azioni già in corso di attuazione sono così sintetizzate:

- Avvio in forma operativa del censimento del demanio e del patrimonio;
- Avvio dell'analisi dei flussi attivi derivanti dal patrimonio e dal demanio regionale portando a termine una prima effettiva azione di recupero di morosità pregresse;

- Predisposizione di alcune importanti modifiche del quadro legislativo di settore al fine di migliorare la efficienza e la economicità della gestione delle proprietà regionali. Nello specifico sono state adottate, in sede di finanziaria 2006, le seguenti modifiche:

- modifica della L.R. 12/1999 al fine di valorizzare gli immobili provenienti da Enti disciolti e di quelli comunque acquisiti al patrimonio regionale in base al prezzo di mercato;

- modifica della L.R. 22/1995 in materia di sistemazione e regolarizzazione delle servitù su fasce frangivento:

- previsione della possibilità di rilasciare concessioni a canone ricognitorio su demanio e patrimonio indisponibile, in favore di enti pubblici che intendano esercitarvi attività di interesse pubblico

- avvio dell'attività di razionalizzazione delle ubicazioni degli uffici regionali siti sia nel Comune di Roma sia nelle altre province. Nell'ambito di tale intervento oltre a rivedere le posizioni contrattuali degli immobili in locazione passiva si è proceduto a predisporre le azioni necessarie a realizzare dei veri "Poli Regionali Territoriali" volti a garantire la razionalizzazione delle strutture e, conseguentemente, il miglioramento della fruibilità dei servizi erogati dalla Regione. Allo stato attuale sono in corso i lavori del Polo di Frosinone mentre è in fase di avvio quello dell'individuazione dell'area per il Polo di Latina.

8.14.1 Organizzazione del personale

Il previsto riassetto organizzativo che vede il superamento dei Dipartimenti regionali comporterà una necessaria rivisitazione dell'organizzazione delle Direzioni Regionali e delle loro strutture, aggregando le varie competenze ora frammentate in più Aree e per razionalizzare l'utilizzo delle risorse.

Si procederà, quindi, ad una nuova articolazione e dimensionamento del personale dipendente dalla Regione Lazio fondata sulla valutazione complessiva di missione, ruolo e funzioni che l'Ente sta assumendo.

L'azione di riorganizzazione e rimodulazione della forza lavoro riguarderà, pur nel rispetto delle rispettive autonomie organizzative, anche gli Enti e le Agenzie Regionali con le quali è stato attivato, con delibera di giunta ed in ossequio a quanto disposto dall'art. 18 della L.R. n. 4 del 28/04/2006, un Comitato di coordinamento permanente sulla gestione integrata delle politiche del personale della Regione e degli Enti Strumentali.

In tale contesto saranno utilizzate le forme flessibili di lavoro che l'attuale legislazione mette a disposizione puntando soprattutto allo sviluppo del telelavoro di cui si è già iniziata la sperimentazione e l'utilizzo del part-time per dare una risposta alle esigenze di determinate categorie di lavoratori (Donne, Studenti, lavoratori con figli in età scolastica).

La gestione del personale sarà effettuata innovando le metodologie in modo che vi sia sempre più trasparenza nelle scelte e secondo criteri meritocratici, riducendo gli automatismi che mortificano la professionalità.

Un ruolo fondamentale è riservato ai dirigenti regionali che saranno chiamati a svolgere un ruolo essenziale nell'attivare una "direzione per obiettivi", consona ai modelli operativi di una struttura istituzionalmente rilevante come la regione a cui l'ordinamento ha affidato competenze essenziali per lo sviluppo delle collettività che operano sul territorio.

Il problema della produttività non è solo un fatto interno ma anche un modo per definire un rapporto positivo tra cittadini ed ente e quindi richiede la partecipazione di tutti i dipendenti.

Saranno a tal fine individuati sistemi incentivanti finalizzati ad accrescere la produttività del sistema e a legare i percorsi di carriera ai risultati conseguiti ed alle potenzialità espresse dai lavoratori.

Questo obiettivo richiederà un investimento sui sistemi di valutazione che, finalizzati a garantire la corretta classificazione e valorizzazione delle competenze, attitudini, conoscenze e prestazioni del personale, dovranno produrre la definizione di percorsi professionali di carriera adeguati ai fabbisogni di nuove professioni e un cambiamento degli interventi formativi attraverso

un sistema integrato e strutturato (classificazione del personale, pianificazione dello sviluppo, valutazione delle performance).

L'obiettivo è quello di sperimentare anche nella Regione Lazio un modello di gestione delle risorse umane orientato alle competenze ed al risultato, coinvolgendo i dirigenti sia come valutatori sia come organizzatori del lavoro.

La classificazione e la valutazione del personale deve avvenire nell'ambito di un sistema ridefinito intorno al concetto organizzativo di "competenza", e che promuova:

- Una selezione ed allocazione del personale sulla base delle esigenze di professionalità richieste dalle strutture e delle capacità della persona;
- La definizione di percorsi professionali di carriera che utilizzino le potenzialità del lavoratore;
- La definizione di criteri di valutazione trasparenti basati su standard di eccellenza chiaramente individuabili e misurabili;
- La progettazione di corsi di formazione a supporto degli obiettivi sopra indicati.

La formazione del personale assumerà, quindi, una valenza strategica nell'ambito delle linee di innovazioni che oggi tutte le pubbliche amministrazioni tendono a perseguire.

Vanno promosse accanto ai tradizionali strumenti della formazione anche metodologie telematiche per un aggiornamento continuo delle conoscenze.

L'obiettivo è quello di sostenere l'attuazione delle strategie e dei progetti di modernizzazione della regione, puntando sulla crescita professionale dei dipendenti anche attraverso processi di mobilità.

Questa necessità di innovazione delle modalità gestionali e di collegamento delle prestazioni agli obiettivi, emersa con chiarezza nel programma di governo, non può non tenere conto del contesto più generale degli impegni assunti dal paese con la comunità europea.

Si fa riferimento alle leggi finanziarie dello Stato per il 2005 (legge n. 311 del 2004) e per il 2006, (legge n. 266 del 2005) che impongono delle limitazioni all'ammontare della spesa di personale sia in termini di risparmio sulle nuove assunzioni e sulle progressioni verticali e sia come tetto massimo di spesa, come specificato con il DPCM del 15.2.2006.

Tuttavia le rigide misure di contenimento della spesa per il personale se da una parte riducono la possibilità di interventi che comportino costi rilevanti, dall'altro costituiscono una sfida al raggiungimento degli obiettivi sopra richiamati razionalizzando e utilizzando al meglio risorse esistenti.

In particolare va proseguita l'azione già intrapresa per creare un ambiente di lavoro più accogliente per il lavoratore. Al riguardo, oltre agli interventi sulle sedi, si vuole ricordare lo sforzo

per rendere operativo il centro di prevenzione oncologica, già istituito presso la sede centrale e la commissione nominata al fine di estendere anche al personale regionale un'istituzione previdenziale sul modello dell'IPA del Comune di Roma.

In conclusione, gli obiettivi da perseguire possono essere sintetizzati nei seguenti punti:

- Costruzione di un'organizzazione complessiva della giunta regionale che sia rispondente ai principi istituzionali di economicità, efficienza e efficacia dell'attività amministrativa, misurando i risultati conseguiti con riferimento ai servizi resi alla comunità regionale e alle organizzazioni della società civile.

- Realizzazione di una nuova articolazione e dimensionamento del personale dipendente fondato sulla valutazione complessiva di missione, ruolo e funzioni che l'ente attraverso i programmi di governo volta a volta intende darsi.

- Razionalizzazione del ricorso a personale a tempo determinato o a esterni all'amministrazione regionale favorendo l'utilizzo delle risorse umane proprie e di quelle degli enti strumentali collegati.

- Stabilizzazione ed ammodernamento dell'attuale sistema di relazioni sindacali.

- Dotazione di un moderno sistema informatico del personale adeguato all'importanza dei compiti della struttura e che sia in grado di fornire tutte le informazioni necessarie in tempo reale.

- Attuazione di un sistema integrato di coordinamento delle politiche di personale tra giunta, consiglio, enti strumentali e altri organismi e società facenti capo alla regione Lazio o dalla stessa controllati.

In sintesi il disegno è quello di portare avanti una politica del personale che, puntando sulla crescita professionale dei dipendenti, favorisca l'attuazione delle strategie di modernizzazione della Regione.

8.15 Sviluppo economico, Ricerca, Innovazione e Turismo

8.15.1 Lo sviluppo economico

La congiuntura e le prospettive nazionali e internazionali impongono che il sostegno finanziario ed economico ad una crescita solidale e sostenibile si basi su principi di concentrazione delle risorse; concentrazione su comparti e temi “strutturanti”, ovvero progetti sistemici che affrontino le ricadute sui diversi settori e ambiti territoriali interessati.

L'impostazione delle attività per “progetti strutturanti/complessi” **sara' connessa necessariamente alla messa a punto di una governance efficace** a livello, normativo e procedurale.

A) Azioni in corso di attuazione

- Modifica Legge regionale sul Fondo di Progettazione;
- Avvio dell' “Osservatorio Regionale sul Partenariato Pubblico privato”
- Avvio dell' “Osservatorio sulle Politiche della Strategia di Lisbona”
- Avvio della mappatura delle strutture di ricerca economica e sociale per la creazione di un tavolo permanente per la condivisione di banche dati e ricerche economico-sociali;
- Individuazione di un set di indicatori per misurare il grado di competitività regionale;
- Avvio di un Sistema Informativo regionale su base geografica relativo agli indicatori di Lisbona;
- Istituzione di un tavolo di concertazione su “l'economia del mare” con gli stakeholders del settore.

In questa prima fase si è proceduto alla qualificazione delle reti immateriale (Portali e data base) al fine di realizzare un sistema della conoscenza regionale in materia di politiche economiche e territoriali.

B) Azioni programmate per il periodo 2007/2009

- L'obiettivo generale per il triennio 2007-2009 in tema di sviluppo economico e competitività prevede:

- di dotarsi innanzitutto di una serie di strumenti conoscitivi e di analisi che consentano il monitoraggio degli indicatori regionali con il minor scarto temporale possibile;
- la predisposizione di documenti che analizzeranno la capacità economica di intervento e **la competitività della regione** nelle sue diverse dimensioni, sulla base dei risultati prodotti dall'Osservatorio sulle politiche di Lisbona;
- **contributo** alla realizzazione di una efficiente rete infrastrutturale e **di servizi di pubblica utilità**, attraverso lo sviluppo del Partenariato Pubblico Privato e la realizzazione di un organico Piano di **investimenti, di concerto con le strutture competenti e a seguito dell'indicazione delle priorità emerse dal confronto tra i vari attori (Energia, ambiente, acque, infrastrutture di rete, ecc.);**
- predisposizione e attuazione di un nuovo Piano di sviluppo del litorale;
- **Predisposizione di un Piano Strategico per l'attrazione nel Lazio di Investimenti Diretti Esogeni, funzionali al rafforzamento della competitività del Lazio.**

8.15.2 Ricerca e dell'innovazione

L'obiettivo generale di una politica regionale di settore per il triennio 2007 -2009 può essere sintetizzato nel rafforzamento e messa in rete delle capacità regionali in materia di R&S, in particolare nel settore privato, nel sostegno alla ricerca e all'innovazione nelle imprese - intendendo l'innovazione in senso lato (di processo, prodotto, organizzativa e commerciale)- e nella promozione della nascita di nuova impresa innovativa.

A) Azioni in corso di attuazione

- E' stata avviata la concertazione sulla legge regionale di principi e di disciplina per la promozione della ricerca, dell'innovazione e del trasferimento tecnologico;
- **E' stato attivato il Fondo per la ricerca scientifica (ex art 41 comma 1 e 2 legge regionale n. 9 del 2005);** e' stata firmata la convenzione con il soggetto attuatore , e predisposto il bando per la concessione degli aiuti previsti;
- E' stato istituito con legge Finanziaria 2006 un apposito Fondo per lo sviluppo economico la ricerca e l'innovazione con una dotazione di € 60.000 nel triennio 2006 – 2008;
- Sono stati predisposti Accordi e Convenzioni con Centri di ricerca nazionali e Agenzie quali il CNR e l'ESA e le cinque Università Pubbliche del Lazio

- E' stato creato il Portale regionale per la ricerca, strumento di supporto per la sistematizzazione e la messa in rete del "Sistema della ricerca regionale. La realizzazione del Portale ha visto l'impegno diretto della Direzione regionale Serit, di Filas, dell'Università di Tor Vergata, del CNR, e dell'ANSA. Sono stati avviati contatti per allargare la partnership per la gestione del Portale. Si tratta di uno strumento rivolto alle imprese ed ai ricercatori che consente di acquisire documentazione in materia di ricerca, trasferimento tecnologico ed innovazione. Sono stati messi in rete tutti i Progetti finanziati nel Lazio, l'Albo Regionale dei brevetti, e tutte le informazioni ritenute necessarie alle attività di ricerca.

- **Sono state predisposte le analisi di base per l'avvio del Distretto Tecnologico delle Bioscienze, fondamentali per l'istruttoria MIUR, propedeutica alla sottoscrizione dell' Accordo di Programma Quadro;**

B) Azioni programmate per il periodo 2007/2009

Per il triennio 2007/2009 si ritiene necessario creare uno *spazio regionale della ricerca* da realizzare attraverso una rete regionale della ricerca e dell'innovazione che metta in connessione la pluralità dei soggetti che operano nelle diverse fasi che compongono la filiera al fine di facilitare l'utilizzo delle competenze scientifiche e tecnologiche presenti sul territorio.

Tale obiettivo generale si può declinare nei seguenti obiettivi specifici:

- accrescere e migliorare gli investimenti in R&S, attraverso il sostegno delle attività di ricerca e sviluppo svolte dalle imprese in forma individuale e collettiva, incoraggiando la collaborazione tra imprese, con particolare riferimento alle esperienze di tipo consortile e attraverso il rafforzamento e la messa in rete dei centri di offerta pubblici (in particolare il Sistema delle Università) e privati.

- facilitare l'innovazione ed il trasferimento tecnologico attraverso il sostegno all'innovazione delle PMI con l'attivazione di specifici regimi agevolativi volti a sostenere investimenti innovativi (anche eco-innovativi) e l'acquisizione di qualificati servizi dall'esterno.

- promuovere l'imprenditorialità attraverso interventi volti a **sostenere** la creazione e lo sviluppo di nuove imprese, in particolare di imprese dell'economia della conoscenza, tramite spin off dal mondo della ricerca, anche favorendone la localizzazione in specifici incubatori ("science parks").

- Attivazione del Progetto Free Electron Laser, attraverso intesa con MIUR, l'INFN, ENEA e CNR e utilizzo di parte delle risorse regionali previsto nel Fondo per lo Sviluppo Economico la Ricerca e l'Innovazione;
- Realizzazione del Distretto Tecnologico delle Bioscienze;
- Rimodulazione finanziaria e tecnica del vigente APQ relativo al Distretto Tecnologico dell'Aerospazio;
- Attivazione seconda fase del Galileo Taste Range (GTR) con ASI e MIUR

8.15.3 Turismo

A) Azioni in corso di attuazione

- adozione della legge “**Organizzazione del Sistema Turistico Laziale**”;
- istituzione dell’ “Agenzia Regionale per la promozione turistica”;
- istituzione, con legge finanziaria 2006, del “ Fondo unico del Turismo”;

B) Azioni programmate per il periodo 2007/2009

Le principali azioni strategiche per favorire il turismo avranno come obiettivo quello di:

- favorire l'integrazione tra l'offerta turistica e gli altri settori economici e produttivi,
- consolidare e promuovere sul mercato locale nazionale ed estero l'immagine unitaria e complessiva del sistema turistico regionale e di ciascuna delle sue parti,
- orientare il processo di costruzione e miglioramento del sistema dell'offerta turistica sul territorio, promuovere la posizione competitiva internazionale dell'offerta turistica regionale,
- favorire lo sviluppo di servizi basati sulle tecnologie dell'informazione e della comunicazione per le imprese e le destinazioni turistiche,
- riconoscere e garantire i diritti e gli interessi, individuali e collettivi, del turista consumatore, promuovere, **in particolare**, il turismo sociale;
- realizzazione del portale regionale del Turismo e collegamento al Portale nazionale;
- finalizzazione dell' Action plan per il marketing territoriale anche alla promozione e allo sviluppo del Sistemi Turistici Locali:

- promozione della scuola di Alta Formazione del settore Turismo.
- verificare, tra gli elementi del patrimonio culturale che possono svolgere la funzione di attrattori culturali, le potenzialità offerte dalle manifestazioni legate alle rievocazioni storiche che, oltre a rappresentare elemento culturale di riappropriazione della memoria della comunità locale, di coesione sociale, si configura come momento di valorizzazione del territorio e può costituire un importante fattore di sviluppo per i centri di piccola e media dimensione;
- incentivare la nascita di attività turistiche-agrituristiche-commerciali e artigianali nei piccoli Comuni lontani da distretti industriali e vicini a parchi e riserve naturali. Occorre una politica di formazione e di promozione in loco, per creare lavoro ed evitare lo spopolamento.

8.16 Urbanistica

L'accelerazione imposta alle politiche territoriali dalla nuova Amministrazione regionale, concretizzata dalla modifica della legge urbanistica (n. 38/99), contenuta nel collegato alla finanziaria 2006, l'avanzamento delle pianificazioni provinciali, la prossima adozione del Piano Regionale Paesistico Territoriale, prevista per ottobre 2006, comportano una forte evoluzione del ruolo regionale rispetto alle strategie connesse al governo delle trasformazioni territoriali.

I provvedimenti citati infatti prevedono un trasferimento graduale delle competenze in materia urbanistica, attualmente svolte dalla Giunta Regionale, verso le Amministrazioni Provinciali che ne assumeranno la titolarità mano a mano che i propri Piani Territoriali Provinciali pervengono alla approvazione definitiva.

L'attuazione di questo lungo processo di decentramento rivoluziona l'attività svolta dall'Assessorato all'Urbanistica che dovrà sempre meno occuparsi dell'approvazione degli strumenti urbanistici comunali e sempre di più impegnarsi a delineare e promuovere attività di pianificazione a livello regionale e sovra-comunale collocandosi quale struttura a cui compete la proposta degli assetti e la verifica delle coerenze territoriali della programmazione economica e finanziaria della Regione anche nei riguardi dello Stato e dell'Unione Europea.

Tale modificazione di ruolo comporta una corrispondente riarticolazione delle attività dell'Assessorato e della sua struttura organizzativa in progetti specifici.

I progetti individuati riguardano:

1. progetto geografia;
2. progetto paesaggio;
3. progetto territorio;

4. progetto abusivismo;
5. progetto Europa.

Progetto geografia

Il progetto è rivolto a determinare dati e informazioni geografiche finalizzate alla conoscenza sistematica degli aspetti fisici e socio-economici del territorio attraverso la realizzazione e l'aggiornamento del sistema informativo territoriale quale rete informatica unica per tutto il territorio regionale. Tale rete è diretta a costruire le cartografie informatizzate e numeriche di base che costituiscono l'impianto geografico e conoscitivo della Regione Lazio.

Il progetto si concretizza in:

- Diffusione della C.T.R.N. 1:5000 (province di Roma, Latina e Viterbo);
- Completamento della C.T.R.N. 1:5000 (province di Frosinone e Latina);
- Costruzione di un GeoDataBase per l'intero territorio regionale;
- Distribuzione on-line informazioni territoriali;
- Strati informativi prioritari: limiti amministrativi, idrografia, centri urbani, infrastrutture (DBPrior10K) - adeguamento zone di confine con altre regioni, aggiornamento, costruzione DBPrior5K;
- Costruzione rete geodetica satellitare (GPS) della Regione Lazio;
- Georeferenziazione dei dati registro degli abusi edilizi;
- Coordinamento dei SITR delle Direzioni con competenze territoriali;
- Riutilizzo del progetto SIGMA-TER per l'utilizzo integrato del dato catastale dell'Agenzia del Territorio.

Progetto paesaggio

Il progetto riguarda sia l'attività di pianificazione paesaggistica, i cui adempimenti dovranno essere sviluppati con l'adozione del nuovo Piano Territoriale Paesistico Regionale, sia la riorganizzazione dell'attività di gestione del vincolo paesaggistico in ottemperanza ai contenuti del nuovo Codice dei beni culturali e del paesaggio n. 42/2004, sia una serie di attività volte a individuare progetti concreti finalizzati alla valorizzazione dei beni del paesaggio laziale in attuazione dei contenuti della L.R. 24/98.

Le attività del presente progetto riguardano:

- l'adeguamento delle leggi regionali al Codice dei beni culturali e del paesaggio;
- l'Ufficio del Piano per l'adozione ed approvazione del PTPR e degli altri piani paesistici in corso di formazione (Valle del Tevere/Roma, Appia Antica/Roma);
- l'attuazione e gestione della direttiva sulla Valutazione Ambientale Strategica GIS del paesaggio;

- DataBase dei beni paesaggistici;
- DataBase dei beni del patrimonio culturale;
- DataBase dei beni del patrimonio naturale;
- informatizzazione PTP e nuovo PTPR;
- progetto- riuso “MI-PORTI” per l’integrazione del procedimento autorizzatorio per i beni paesaggistici nella pianificazione urbanistica;
- aggiornamento della Carta dell’Uso del Suolo;

Tra i progetti per il paesaggio vi sono:

- programmi di intervento sul paesaggio (con le Università del Lazio);
- progetto di valorizzazione dell’edilizia rurale storica e delle bonifiche;
- parchi archeologici e culturali;
- bando per il finanziamento di progetti di valorizzazione del paesaggio laziale: ambiente urbano, periurbano e rurale;
- progetto per l’osservatorio del paesaggio laziale e per la rete ed i sistemi dei paesaggi del Lazio (naturali e culturali).

Progetto territorio

Anche il progetto territorio riguarda sia attività ordinarie in materia urbanistica che attività speciali volte a promuovere e innalzare i livelli di competitività delle città e più in generale del territorio del Lazio.

Le attività ordinarie in materia urbanistica riguardano:

- l’adeguamento della legge regionale sul governo del territorio
- la redazione del Piano Territoriale Regionale Generale, principale strumento della pianificazione territoriale di livello regionale e proiezione territoriale del DPEFR e della programmazione regionale;
- la verifica dei piani di livello sovracomunale (Piano Territoriale Provinciale, Piani di assetto delle Aree protette, Piani di Gestione SIC/ZPS, Piani Regolatori Territoriali delle Aree di sviluppo industriale);
- l’approvazione dei Piani Regolatori comunali e loro varianti;
- l’approvazione del nuovo Piano Regolatore del comune di Roma (conferenza di copianificazione);
- aggiornamento del Piano di localizzazione degli impianti radiotelevisivi;
- supporto alla redazione dei piani settoriali con efficacia urbanistica;
- finanziamento degli strumenti urbanistici generali ed attuativi.

I progetti riguardano:

- il recupero dei centri storici minori (vecchio e nuovo programma ex L.R. 38/99 art. 59);
- lo sviluppo del litorale del Lazio (L.R. 1/01 e Programma Integrato di Interventi per lo sviluppo del litorale del Lazio);
- lo stato della pianificazione generale della Regione Lazio (L.R. 38/99 art. 15);
- la realizzazione di una struttura speciale tecnico-amministrativa per il coordinamento della progettazione ed il supporto agli enti locali nell'ambito degli interventi pubblici o privati per l'adeguamento del PTRG:
- la sperimentazione del comprensorio portuale di Civitavecchia;
- la sperimentazione dei grandi progetti dell'area periurbana della capitale e dei comuni limitrofi;
- gli assi trasversali e longitudinali delle province di Latina-Frosinone;
- il coordinamento territoriale degli strumenti straordinari di programmazione negoziata;

Progetto abusivismo

Per quanto riguarda il fenomeno dell'abusivismo si è ereditato dal passato una situazione non ottimale sul controllo del territorio e sulla repressione degli abusi.

Il problema principale è rappresentato dall'assenza di controlli, di dati e di effettiva applicazione delle norme sanzionatorie. A tale situazione si sono aggiunti ulteriori elementi di criticità rappresentati dall'applicazione della normativa in materia di condono edilizio (l. 326/03) e di condono cosiddetto ambientale (l. 308/04) e dal rapporto di questi con la disciplina delle aree vincolate dai beni del paesaggio.

In particolare con riferimento al condono ambientale (o accertamento di compatibilità paesaggistica prevista dalla legge 308/2004) si dovranno definire le procedure e la determinazione del danno ambientale che sarà incamerato direttamente dalla Regione. Infatti in previsione delle circa 20.000 domande pervenute per il condono cosiddetto "straordinario" e di quelle che saranno comunque presentate per il condono ambientale, a "regime" si rende necessario da una parte istituire un capitolo di entrata ed una previsione politica ed economica di utilizzo di tali somme e, dall'altra, definire in caso di esito negativo delle forme di collegamento con il monitoraggio dell'abusivismo.

Per quanto riguarda la vigilanza sull'attività urbanistico edilizia si intende potenziare il controllo degli elenchi che i segretari comunali trasmettono mensilmente alla Regione ai sensi dell'art. 31 c. 7 del D.P.R. 380/01 e relativi agli abusi commessi in assenza o in difformità dal titolo abilitativo.

Per gli anni 2007/2009 ci si propone di affinare e arricchire il monitoraggio con l'indicazione delle tipologie di abuso, dei provvedimenti sanzionatori adottati (sanzioni pecuniarie, demolizioni, acquisizioni al patrimonio) e la costruzione di un tematismo cartografico.

In particolare si sta procedendo alla realizzazione di un *software* in grado di gestire gli abusi comunicati mensilmente per ogni comune dai segretari comunali e di monitorare e controllare i procedimenti sanzionatori. Tale applicativo verrà organizzato in modo centralizzato dalla Regione e fruibile in rete (via internet) direttamente dai comuni al fine di consentire un tempestivo controllo e di fornire dati aggiornati relativi alle tipologie di abuso, di provvedimenti sanzionatori e di vincoli. Inoltre l'attenzione per il controllo del fenomeno è stata rafforzata dalla previsione da parte della L.R. n. 17 del 3 ottobre 2005 di un osservatorio regionale sull'abusivismo edilizio che dovrà esercitare attività di raccolta delle informazioni e di monitoraggio, e dovrà riferire periodicamente alla Giunta Regionale, alla Commissione Consiliare Permanente nonché agli enti locali interessati sugli esiti del monitoraggio.

Sotto il profilo legislativo si sta elaborando una proposta di legge per il recepimento del D.P.R. 380/01 in materia di esercizio dei poteri sostitutivi e di repressione dell'abusivismo, da portare all'approvazione del consiglio regionale in tempi brevi. In materia infatti si avverte la necessità di dotarsi di una disciplina organica ed uniforme della materia affinché i comuni abbiano un quadro chiaro di riferimento ed avvertano allo stesso tempo la presenza della Regione in tema di vigilanza.

Progetto Europa

Il progetto riguarda l'attività che la direzione sviluppa sia per l'attuazione di alcuni programmi europei a cui l'Assessorato partecipa in qualità di capofila e/o partner sia per il coordinamento territoriale delle strategie contenute nella nuova programmazione quadro nazionale QSN 2007-2013 realizzata con il Ministero delle Infrastrutture.

Tra i Progetti europei INTERREG III B e C vi sono :

- OQR Progresdec (capofila europeo);
- Progetto Medisdec/Stratmed (capofila europeo);
- Progetto Pays.Doc (partner);
- Progetto Technolangue (partner).
- Progetto per la proiezione territoriale del Documento Strategico Regionale 2007-2013 (osservatorio e monitoraggio delle trasformazioni).