



GIUNTA REGIONALE DEL LAZIO

ESTRATTO DAL PROCEEDO VERBALE DELLA SEDUTA DEL 03/08/2007

ADEI' 03/08/2007 NELLA SEDE DELLA REGIONE LAZIO, VIA CRISTOFORO COLOMBO 212 ROMA, SI E' RIUNITA LA GIUNTA REGIONALE COSI' COMPOSTA:

MARRAVEC	Pietro	Presidente	MANCINI	Claudio	Assessore
COMPIL	Massimo	Vice	MANDARELLI	Alessandra	"
ASTORRE	Bruno	Assessore	MICHELANGELO	Mario	"
BATTAGLIA	Augusto	"	NIERI	Luigi	"
COSTA	Silvia	"	RODANO	Giulia	"
GANIA	francesco	"	TIBALDI	Alessandra	"
DE ANULLIS	francesco	"	VALENTINI	Daniela	"
DI STEFANO	Marco	"	ZARATTI	Filiberto	"
FICHERA	Paulele	"			

ASSISTE IL SEGRETARIO: Domenico Antonio CUZZUPI

***** OTTSSIS

ASSENTI: DE ANGELIS MANDARELLI

DELIBERAZIONE N. 655

Oggetto:

Proposta di Delibera consiliare concernente: "Adozione del Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2008-2010".



655 - 3 AGO. 2007 *lu*

Oggetto: Proposta di Delibera consiliare concernente: "Adozione del Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2008-2010".

LA GIUNTA REGIONALE

Su proposta dell'Assessore al Bilancio, Programmazione Economico Finanziaria e Partecipazione;

VISTA la legge regionale n. 25 del 20/11/2001, "Norme in materia di programmazione, bilancio e contabilità della Regione" come modificata dall'art. 44 della legge regionale n.4 del 28/04/2006";

CONSIDERATO che l'art. 9 della predetta legge 25/01, specifica i contenuti del Documento di programmazione economico finanziaria regionale (DPEFR);

CONSIDERATO che l'art. 10 della medesima legge 25/01 dispone che il DPEFR è adottato dal Consiglio a seguito di deliberazione adottata dalla Giunta;

CONSIDERATO che al comma 2 del sopra citato art. 10 è previsto che la proposta del DPEFR è sottoposta all'esame della Conferenza permanente Regione-Autonomie locali e del Comitato Regione-Autonomie funzionali ed organizzazioni economiche-sociali, previsti dagli articoli 20 e 22 della L.R. 14/99;

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;

VISTO il Regolamento n. 4 del 28 giugno 2006 "Disciplina del processo di partecipazione alla formazione delle decisioni in materia di programmazione economica-finanziaria e di bilancio della Regione";

CONSIDERATO che il processo di partecipazione che si avvia con il DPEFR 2008-2010 interviene nella fase di programmazione delle scelte strategiche nei diversi settori dell'attività della Giunta regionale e in virtù di questa funzione sarà propedeutico alla formazione delle decisioni del bilancio 2008;

VISTA la proposta di documento allegata, parte integrante della presente delibera, "Documento di Programmazione Economico-Finanziaria Regionale 2008-2010" e

Il Presidente della Regione Lazio
Pietro Marrazzo

Pietro Marrazzo



ritenuto di sottoporre tale documento all'adozione da parte del Consiglio regionale ai sensi dell'art.10, 1° comma della LR 25/01;

Esperita la procedura di concertazione

All'unanimità

DELIBERA

- di approvare e sottoporre al Consiglio Regionale la seguente proposta di deliberazione consiliare concernente: "Documento di Programmazione Economico-Finanziaria Regionale 2008-2010".

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;

VISTO il Regolamento n. 4 del 28 giugno 2006 "Disciplina del processo di partecipazione alla formazione delle decisioni in materia di programmazione economica-finanziaria e di bilancio della Regione";

CONSIDERATO che il processo di partecipazione che si avvia con il DPEFR 2008-2010 interviene nella fase di programmazione delle scelte strategiche nei diversi settori dell'attività della Giunta regionale e in virtù di questa funzione sarà propedeutico alla formazione delle decisioni del bilancio 2008;

VISTO il documento allegato, parte integrante della presente delibera, "Documento di Programmazione Economico-Finanziaria Regionale 2008-2010";

Il Presidente della Regione Lazio
Pietro Montazzo

Pietro Montazzo



655 *[handwritten]* *[handwritten]*

DELIBERA

- di adottare il "Documento di Programmazione Economico-Finanziaria Regionale 2008-2010", parte integrante della presente deliberazione.

La presente deliberazione sarà pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Lazio.

Allegato



DPFER 2008-2010



Il Presidente della Regione Lazio
Pietro Marrazzo
[Handwritten Signature]



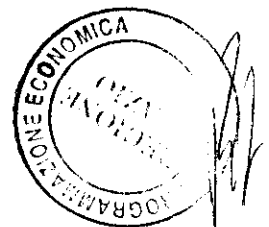


REGIONE LAZIO

Assessorato Bilancio, Programmazione Economico-Finanziaria e Partecipazione

**Documento di programmazione economico finanziaria regionale
2008-2010**

1 agosto 2007



"I più poveri dei poveri lavorano dodici ore al giorno; per guadagnarsi da mangiare devono vendere i loro prodotti. Non c'è ragione perché non vi rimborsino, soprattutto se vogliono avere un altro prestito che consenta loro di resistere un giorno di più. E' la miglior garanzia che possiate mai avere: la loro vita!"

Muhammad Yunus – Premio Nobel per la Pace del 2006

INDICE

I	Premessa	
II	Sintesi	
1	LO SCENARIO MACROECONOMICO DI RIFERIMENTO	
1.1	La ripresa economica: è possibile crescere un punto in più?	17
1.2	La legge finanziaria per il 2007	18
1.3	L'attuazione del federalismo fiscale: contenuti ed effetti finanziari del disegno di legge di attuazione dell'art. 119 della Costituzione	19
1.4	Le riforme istituzionali: un approccio minimalista	22
1.5	Le prospettive della finanza pubblica: dal risanamento alla redistribuzione sociale	23
2	LA SOCIETÀ E L'ECONOMIA REGIONALE	
2.1	Il modello di sviluppo regionale e le prospettive economiche	24
2.2	Crescita: il ruolo della domanda interna e delle retribuzioni	26
2.3	Dall'economia alla società: distribuzione personale dei redditi	28
2.4	Un modo diverso di misurare l'economia: gli indicatori QUARS	29
3	LA FINANZA REGIONALE: UN QUADRO GENERALE	
3.1	Le entrate regionali	35
3.2	Le spese regionali	39
3.3	Il disavanzo regionale	40
3.4	Il debito regionale	42
3.5	Il rating della Regione	43
4	LA DECISIONE DI BILANCIO PER IL 2007	
4.1	Le regole	47
4.1.1	<i>Tre obiettivi raggiunti</i>	47
4.1.2	<i>Le modifiche alla legge di contabilità: prosegue il processo di innovazione</i>	48
4.2	I contenuti della manovra di bilancio per il 2007	49
4.3	La partecipazione: 62 comuni del Lazio hanno aderito al progetto della Regione	52



5	I CONTI DELLA SANITA'	
5.1	Le innovazioni della legge finanziaria del 2007	55
5.2	Il completamento dell'operazione trasparenza	57
5.3	Il piano di rientro, l'accordo del 28 febbraio 2007 e l'attuazione del piano	58
5.4	L'estinzione del debito pregresso	60
5.5	Il Decreto Legge 23 del 2007	61
5.6	Il riallineamento tra competenza e cassa	63
5.7	Il debito commerciale del 2006	63
6	IL QUADRO TENDENZIALE E PROGRAMMATICO: I CONFINI DELLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA	
6.1	Il profilo tendenziale	66
6.1.1	<i>Metodologia utilizzata nella definizione del profilo tendenziale</i>	66
6.1.2	<i>Il quadro macroeconomico di base</i>	68
6.1.3	<i>Il quadro finanziario tendenziale</i>	68
6.2	Il quadro programmatico: verso una riduzione della pressione fiscale	72
7	POLITICHE PER L'INNOVAZIONE E LO SVILUPPO ECO-SOSTENIBILE	
7.1	Politiche per l'ambiente	76
7.2	Politiche per l'innovazione e lo sviluppo	79
7.3	Politiche per le infrastrutture	82
7.4	La riorganizzazione delle società della rete	84
8	POLITICHE PER L'EQUITÀ E LA TUTELA SOCIALE	
8.1	Politiche per la buona occupazione	87
8.2	Politiche per il benessere dei giovani e degli anziani	88
8.3	Il Microcredito	90
8.4	Il bilancio sociale ed il bilancio di genere	92

ALLEGATO – Le politiche settoriali (in fascicolo separato)

I Premessa

Inizia il terzo anno di legislatura, il giro di boa si avvicina all'orizzonte e con esso l'esigenza di massimizzare le realizzazioni, prima dell'avvio della fase discendente, verso il bilancio conclusivo. La partenza è stata durissima, con la scoperta progressiva di una pesante eredità del passato, che si è palesata con pienezza solo verso la fine del 2006.

Il governo della regione ha mantenuto la barra dritta sul binomio risanamento e sviluppo socio-economico, evitando di deviare, sotto la spinta del debito sanitario, esclusivamente nella prima direzione.

La dimostrazione più evidente si è avuta nella legge finanziaria per il 2007 dove, insieme ad una manovra poderosa, pari ad oltre 6 miliardi di euro nel triennio, è stata anticipata la programmazione di fondi comunitari, successivamente perfezionata con l'approvazione del piano operativo regionale (POR).

Sono state progettate opere strategiche, come il piano di risanamento delle risorse idriche, l'APQ Roma regione sulla mobilità sostenibile, gli interventi per l'emergenza abitativa e tanti altri interventi (elencati nella tabella 4.4) per la realizzazione dei quali sono state stanziato cospicue risorse.

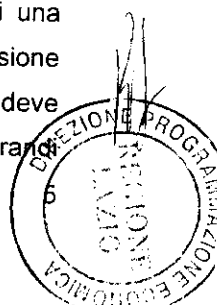
Non sono stati trascurati gli interventi per l'equità (asili nido, centri antiviolenza, sostegno alle adozioni, contrasto alla povertà ed all'esclusione sociale, sostegno alla mobilità per gli anziani, misure a sostegno dei giovani).

L'urgenza di sviluppare questi interventi, che si pone anche a livello nazionale può, nel 2008, trovare attuazione. La manovra dello scorso anno ha dato un impulso positivo all'equilibrio del bilancio e, se sarà accompagnata, come è nostra intenzione, dal contenimento dei costi superflui, dal uno stile serio e rigoroso nella gestione della spesa consentirà di coniugare misure di tutela sociale con l'obiettivo di riduzione delle addizionali regionali entro l'orizzonte della legislatura.

La crescita prevista per i prossimi anni, registrata dal modello econometrico (capitolo 5) con cui abbiamo costruito le proiezioni aiuta questo processo, cui è possibile destinare risorse significative. La manovra del 2008 potrà essere quindi moderatamente espansiva, alimentata dall'extra gettito previsto.

Sono stati questi due anni nei quali le istituzioni laziali hanno dovuto prioritariamente occuparsi di rimettere i conti in ordine. Il piano di rientro dal debito sanitario ha costituito il vero spartiacque rispetto al passato. La Regione Lazio si è assunta impegni importanti a vari livelli e questi impegni devono essere mantenuti. Ciò non di meno l'obiettivo programmatico deve essere rivolto primariamente a porre le condizioni per coraggiose politiche di coesione sociale. L'altra gamba del risanamento non può che essere uno sviluppo socio-economico capace di elevare gli standard di benessere delle donne e degli uomini della regione. C'è necessità di dare una forte impronta sociale all'azione economica e finanziaria regionale.

Il primo dovere di una istituzione politica oggi è ricostruire un nesso di fiducia tra governanti e governati. E' questo un momento storico dove forte è la sfiducia nei confronti di coloro che rivestono incarichi politici pubblici. Questa sfiducia va analizzata, compresa, contrastata. Dal recupero della fiducia, che non è solo un dato quantificabile nella occasionale tornata elettorale, dipende la credibilità e la riuscita delle azioni politiche, sociali, economiche e finanziarie. Una comunità di persone e imprese disattenta e delusa non si renderà disponibile a essere attrice di un progetto politico di trasformazione sociale. Un programma triennale che conduce sino alla fine della legislatura deve assumere questa premessa, quale condizione di una qualsiasi efficace ed effettiva politica economica. L'espressione fiducia dei mercati è una espressione consueta. Essa indica la risposta positiva della economia a eventi particolari. Il prossimo triennio deve assolvere in primo luogo a questo obiettivo: restituire fiducia alle donne, agli uomini, alle piccole e alle grandi



imprese, agli attori sociali e a quelli economici. Non può esservi e non può funzionare una politica riformatrice senza la partecipazione attiva dei suoi destinatari ultimi. Molto è stato già fatto nella direzione di un nuovo patto di fiducia tra le cittadine e i cittadini del Lazio e i suoi governanti. Ma altrettanto c'è da fare. Dal 2008 gli sforzi di rigore dovranno essere affiancati da quella che può essere definita una nuova stagione di rilancio sociale ed economico con al centro la questione etica.

Prima di tutto va dato un segnale di sobrietà istituzionale e di contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni. Non è questa una risposta facile alle forti pressioni che arrivano dai media ma una esigenza vera, utile a ridisegnare un rapporto virtuoso tra la politica e la cittadinanza, senza il quale nessun rigore contabile e nessuna riforma strutturale avrà la credibilità necessaria.

Per raggiungere questo obiettivo sono necessarie ulteriori azioni concrete nella direzione già intrapresa dei tagli delle e alle società regionali, ma sono altresì indispensabili azioni che diano il senso del lavoro politico come di una missione sociale e non come di un privilegio ingiustificato.

D'altronde, come già detto, dalle proiezioni econometriche dei prossimi anni si può desumere un forte impulso alla crescita. L'azione politico-economica regionale deve puntare a una crescita che non sia diseguale dove a "crescere" in termini di opportunità e diritti sociali ed economici siano tutte e tutti. Va per questo accompagnata da politiche di coesione sociale che sappiano intercettare e redistribuire i profitti della crescita. I risparmi di spese inutili e dei costi eccessivi della politica, i proventi della lotta alla evasione fiscale, insieme agli effetti della eliminazione delle tabelle allegate al bilancio consentono di avere risorse significative sin dal 2008 a disposizione per raddoppiare se non triplicare il fondo di lotta alla povertà e alla esclusione sociale.

II Sintesi

Fuori dall'emergenza sanitaria

Si è chiuso un anno difficile, dominato dalla questione sanitaria e dalla trattativa sulle modalità di rientro del relativo disavanzo. Il confronto con il Governo è stato serrato, a tratti teso, sempre orientato a preservare l'accesso dei cittadini ai servizi sanitari. In alcuni casi, la Regione ha potuto affermare la propria capacità propositiva, implementando nel senso dell'efficienza e dell'equità le misure proposte dal Governo; in altri casi, la constatazione di dinamiche di spesa al di fuori di ogni controllo ha ristretto i margini di compromesso.

A conclusione di questo percorso, il 28 febbraio Governo e Regione hanno sottoscritto il Piano di rientro del disavanzo sanitario. Nel prossimo triennio, i consueti squilibri di gestione, giunti a superare i due miliardi di euro, lasceranno il posto a un avanzo che è previsto salire progressivamente fino a 277 milioni di euro. Il risultato sarà conseguito percorrendo un doppio binario: da una parte, l'inasprimento per 737 milioni delle addizionali regionali, imposto dalla legge finanziaria nazionale; dall'altra parte, la realizzazione dei risparmi individuati dal Piano di rientro, che raggiungeranno nel 2009 il valore di 1,3 miliardi di euro.

Il Piano concordato con il governo dà soluzione anche al problema del debito pregresso, che l'operazione trasparenza voluta dalla Giunta ha consentito di misurare in oltre 10 miliardi di euro. Un'anticipazione straordinaria consentirà di onorare tali impegni; a fronte di tale anticipazione, nel bilancio regionale viene accantonato per i prossimi trent'anni una quota di entrate pari a 310 milioni, appunto "destinata al ripiano del debito pregresso".

Al di là delle cifre, il valore del Piano sta nei suoi contenuti gestionali. Viene ripristinato l'allineamento fra competenza e cassa, destinando le risorse del Fondo sanitario al pagamento delle operazioni maturate nell'anno di riferimento, impedendo in tal modo la formazione di nuovo debito. La gestione del presente viene cioè liberata dall'onere del passato: a partire dal 2008, con l'andata a regime delle trasformazioni organizzative e dei sistemi di informatizzazione, le strutture aziendali avranno recuperato piena responsabilità sulle operazioni correnti. Sarà possibile, per la Regione, organizzare un'efficace azione di monitoraggio e controllo.

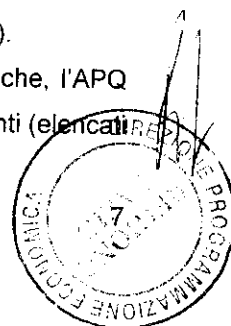
L'emergenza sanitaria non è ancora superata, essa è stata però ricondotta nell'ambito di attuazione di un Piano di rientro dai contorni finalmente definiti. La programmazione di bilancio può ora recuperare la sua funzione più ampia, che consiste nell'abbracciare le molte opportunità di crescita e inclusione offerte dalla Regione.

Una nuova capacità di governance

Da questo punto di vista, gli sforzi profusi per la definizione del Piano di rientro hanno rappresentato un vero spartiacque rispetto al passato. L'Amministrazione regionale si è dotata di una nuova capacità di *governance*, che dal campo sanitario si estende alle altre materie di competenza.

Se ne avuta dimostrazione nella legge finanziaria regionale per il 2007 dove, insieme ad una manovra poderosa, pari ad oltre 6 miliardi di euro nel triennio, è stata anticipata la programmazione di fondi comunitari, successivamente perfezionata con l'approvazione del piano operativo regionale (POR).

Sono state progettate opere strategiche, come il piano di risanamento delle risorse idriche, l'APQ Roma regione sulla mobilità sostenibile, gli interventi per l'emergenza abitativa e tanti altri interventi (elencati nella tabella 4.4) per la realizzazione dei quali sono state stanziare cospicue risorse.



Non sono stati trascurati gli interventi per l'equità (asili nido, centri antiviolenza, sostegno alle adozioni, contrasto alla povertà ed all'esclusione sociale, sostegno alla mobilità per gli anziani, misure a sostegno dei giovani).

Infine, sono state apportate fondamentali innovazioni alla legge di contabilità regionale, stabilizzando il bilancio per assessorati e introducendo le nuove classificazioni economiche e funzionali (SEC 95), già adottate a livello nazionale ed europeo. Tali innovazioni migliorano conoscibilità e chiarezza del bilancio regionale e sono in via di ulteriore perfezionamento, con la riorganizzazione delle unità previsionali del bilancio. Ciò rende possibile rappresentare con maggiore nitidezza i programmi dei vari assessorati e l'implementazione del controllo di gestione che dal 2008, sarà pienamente gestito dalla struttura regionale.

Le nuove modalità di formazione del bilancio regionale sono rafforzate dalle procedure partecipative avviate già a fine 2005 e consolidate dal giugno dello scorso anno. Il finanziamento di un apposito bando consente oggi a 62 comuni e 3 Municipi romani di disporre di risorse per sperimentare meccanismi di partecipazione dei cittadini nelle decisioni economiche dell'Amministrazione.

Il contesto nazionale

Nei prossimi anni, l'azione della Regione potrà svolgersi in un contesto nazionale più disteso, caratterizzato da un ciclo di crescita favorevole, rasserenato dal rientro del disavanzo pubblico entro i limiti europei. Il Dpef presentato dal Governo lo scorso 28 giugno indica nell'1,8% il tasso medio di crescita conseguibile dall'economia italiana nel il periodo 2008- 2011; nella prima parte del decennio, l'incremento medio del Pil si è fermato allo 0,4%. Per la finanza pubblica viene delineato un quadro tendenziale rassicurante. Tra il 2007 e il 2011, si stima una riduzione di un punto dell'indebitamento netto, che scenderebbe dal 2,1 all'1,1 per cento del Pil. Il saldo primario salirebbe, a fine periodo, al 3,7% del prodotto. Il debito scenderebbe al di sotto del 100% a partire dal 2010.

La situazione è ritenuta favorevole al punto da invertire la consueta logica "correttiva" dei documenti di programmazione. Con l'approvazione del decreto legge "contenente disposizioni in materia di spesa", il saldo programmatico viene rialzato al 2,5% per il 2007, all'1,3% per il 2011. Gli interventi attuati agiscono dunque in senso espansivo rispetto agli andamenti tendenziali. Come si afferma (p.28):

..per seguire letteralmente le indicazioni emerse negli ultimi mesi in sede europea, l'Italia dovrebbe utilizzare tutto il miglioramento dei conti emerso nel 2007 a riduzione del disavanzo e d effettuare una riduzione strutturale del disavanzo in ragione dello 0,5 per cento del Pil all'anno a partire dal 2008...

Il governo giudica che tale ipotesi non possa considerarsi realistica tenendo conto delle condizioni economiche e sociali italiane, e considerando inoltre il grande sforzo di aggiustamento strutturale già effettuato dal Paese nell'anno in corso con la Legge finanziaria per il 2007. Il Governo opta quindi per un percorso rigoroso ma più graduale, che coniughi l'esigenza di utilizzare una gran parte delle risorse aggiuntive emerse nel 2007 a riduzione del disavanzo al fine di evitare una nuova manovra correttiva nel 2008, con quella di fronteggiare emergenze produttive ed istanze sociali di grande rilievo.

A seguito di questa impostazione, le dimensioni della correzione strutturale di bilancio nazionale vengono ridotte dallo 0,5 allo 0,2 per cento del Pil.

La nostra Regione non può affrontare un'inversione di rotta così netta. E' troppo elevato il peso del debito ereditato dalle gestioni passate; troppo forte il rischio di trasferirne l'onere sulle generazioni future.

Il quadro finanziario

L'agenda della politica economica regionale è incardinata su una rigorosa gestione del bilancio, come anche dimostra l'assestamento predisposto in questo fine luglio. La prevista accelerazione della crescita alleggerisce l'onere del rigore, ma solo uno stile serio e rigoroso nella gestione della spesa consente di programmare, nell'orizzonte della legislatura, un aumento dell'inclusione e, allo stesso tempo, un abbassamento delle addizionali regionali.

Lo sforzo di riequilibrio raggiungerà un massimo nel 2008, quando l'avanzo corrente, calcolato comprendendo il disavanzo implicito della sanità, salirà a quasi 430 milioni di euro. A partire dal 2009, sarà possibile avviare una restituzione di risorse al sistema.

A tal fine, è contemplata un'azione sui due versanti del bilancio: di riduzione della pressione fiscale da un lato, di ridimensionamento delle dinamiche di spesa dall'altro.

Dal lato delle entrate, il Documento programma a partire dal 2009 un abbassamento della pressione tributaria, con l'intento di riassorbire per intero, a fine periodo, l'aumento dell'addizionale Irap imposto alla Regione per il ripiano del disavanzo sanitario.

Per quel che riguarda le spese, nei valori programmatici si impone una correzione, a fine periodo, di circa 70 milioni (-9,5% rispetto agli andamenti tendenziali). Questi risparmi si aggiungono al contenimento dei costi di produzione delle Asl pari, a regime, a 1,3 miliardi di euro.

A fine periodo, l'avanzo di bilancio resta significativo (179 milioni), conferendo alla manovra di bilancio la necessaria credibilità.

Maggiore crescita, minore precarietà

Il rigore di bilancio è condizione necessaria, non sufficiente, per rafforzare i processi di sviluppo della Regione. Questi ultimi potranno fare affidamento limitato sul ciclo positivo dell'economia nazionale. La struttura produttiva del Lazio si discosta dalla media italiana, per una maggiore diffusione del settore terziario e per la prevalenza, all'interno del manifatturiero, di banche ad elevata vocazione innovativa. In virtù di questa tipicità produttiva, il Lazio è poco sensibile agli andamenti della congiuntura nazionale, tuttora dominate dal ciclo dell'industria manifatturiera. In una fase di impulso ciclico, quale è quella che sperimenta oggi dall'economia italiana, è possibile che il Lazio subisca un arretramento nella quota di partecipazione al prodotto nazionale.

Le simulazioni econometriche contenute nel Documento indicano che questo rischio può essere superato; che la crescita economica nel Lazio può continuare a collocarsi al di sopra della media nazionale. Merito di un meccanismo virtuoso, centrato sugli aumenti di produttività, che sembra aver preso avvio nella nostra Regione. Un'indicazione confortante, ma limitata nelle sue implicazioni. Crescita non è infatti sinonimo di qualità dello sviluppo, il vero obiettivo al quale tende l'Amministrazione regionale.

Negli anni passati, al pari di quanto sperimentato nell'economia nazionale, i nuovi strumenti di flessibilità del mercato del lavoro hanno consentito di affrontare la stagnazione dell'economia senza dolorosi ridimensionamenti dei livelli di occupazione. Ciò si è però realizzato al costo di una compressione delle dinamiche retributive. Tanto che, complessivamente, il potere di acquisto delle famiglie ha mostrato



un'evoluzione non in linea con le medie storiche. La distribuzione funzionale del reddito ha giocato a favore della quota dei profitti, senza che a questo abbia corrisposto un aumento del saggio di accumulazione.

L'avvio di un nuovo ciclo espansivo dell'economia nazionale, come delineato nel Dpef, consente di ripristinare un circuito distributivo più equilibrato, che sia premessa per il superamento delle tante condizioni di precarietà diffuse anche nella nostra Regione. La questione si pone nel Lazio con particolare forza, dal momento che la sperequazione dei redditi da lavoro è la più elevata fra le Regioni italiane. Vi è evidenza di un processo di crescita dei redditi da lavoro che si realizza in condizioni di crescente disuguaglianza

Le difficoltà poste da una prolungata stagnazione dell'economia possono giustificare un temporaneo peggioramento delle posizioni lavorative, dal punto di vista retributivo come in termini di stabilizzazione delle prospettive di occupazione. Può essere questo un compromesso funzionale a evitare la definitiva espulsione dai circuiti produttivi. Il consolidamento di un ciclo espansivo richiede però condizioni diverse.

La precarizzazione delle posizioni lavorative, dunque della condizione dell'individuo nella società, determina una minore capacità di assunzione del rischio, anche in considerazione di un *welfare* costruito intorno alla figura-tipo del lavoratore dipendente con contratto a tempo indeterminato. Una minore capacità di rischio si traduce nella contrazione degli orizzonti temporali di scelta, a danno delle attività a redditività differita, quale è l'investimento in attività fisica. In altri termini, la sperimentazione di rapporti lavorativi precari aumenta l'incertezza degli operatori economici. Essa mortifica la propensione al rischio e all'intrapresa economica, si traduce anche in incertezza sull'intero spettro delle scelte della persona.

Avere minore precarietà significa, in prospettiva, conseguire una maggiore crescita; implica uno sviluppo non solo più rapido, ma di maggiore qualità.

La qualità dello sviluppo

La crescita del Pil è l'indicatore fondamentale dello sviluppo di un paese o di una Regione. E' però da un'analisi a più dimensioni che si trae l'informazione sui molti fenomeni di esclusione che possono annidarsi dietro alla crescita economica, anche quando questa sia elevata. Ed è solo un'analisi multidimensionale a dare misura dei costi dello sviluppo, ossia della sua sostenibilità nel tempo.

Per il Lazio, questo tipo di analisi evidenzia dei punti di criticità. Dal punto di vista ambientale, sono ancora modesti i risultati ottenuti nei campi della mobilità, della raccolta differenziata, dell'utilizzo di fonti rinnovabili. E' alto, rispetto alla media nazionale, l'indice di precarietà sul lavoro; fenomeno che, come detto, si accompagna a una sperequazione dei redditi particolarmente pronunciata. Gli stessi diritti di cittadinanza, vale a dire la capacità di includere nelle dinamiche sociali le fasce più deboli della popolazione, non sono su livelli adeguati. A quanto appena detto, si affianca un'emergenza abitativa importante, che vede oltre tre provvedimenti di sfratto ogni mille famiglie, più del doppio della media tra le regioni.

E' noto che il Lazio ha sofferto meno di altre regioni la fase di stagnazione dell'economia nazionale, protrattasi per tutta la prima metà del decennio. Come si è visto, ci sono buone probabilità che anche nel futuro si conservino saggi di crescita superiori alla media nazionale. Le prospettive di fondo sono dunque favorevoli a un'azione pubblica che allarghi a tutti i cittadini le possibilità di inclusione. E' possibile darsi un obiettivo alto, che preservi la quantità dello sviluppo, accrescendone al contempo la qualità. Per questo, l'intervento della Regione può porsi come volutamente "distorsivo" rispetto a tendenze spontanee che spingono in direzione di un aumento della ricchezza prodotta, non necessariamente nel senso di una maggiore diffusione del benessere.

Il sistema di competenze che insiste sul territorio deve a tal riguardo costituire la base per lo sviluppo di una progettualità complessa, orientata a elevare la qualità della sviluppo. Intorno a questo "obiettivo alto" deve compattarsi l'azione amministrativa della Regione; deve essere rafforzato il legame di fiducia tra governanti e governati; può essere chiesta la fiducia dei cittadini e delle imprese. L'attuazione di una politica riformatrice necessita della partecipazione attiva dei suoi destinatari, richiede al contempo la piena condivisione degli obiettivi fra i soggetti demandati alla sua realizzazione.

Il processo di condivisione degli obiettivi trova attuazione nel "Piano Complessivo *POLITICA UNITARIA 2007-2013*", che riunifica la gestione dei fondi europei, con l'intento di evitare la dispersione delle risorse. Il ricorso a una moltitudine di interventi, con ridotte disponibilità finanziarie e con caratteristiche di sola orizzontalità, ha natura conservativa, perché tende a mantenere invariata la struttura produttiva. Ciò non basta, se si vuole imprimere una nuova qualità allo sviluppo regionale. E' importante, allora, aumentare la leva finanziaria di programmi in grado di far evolvere l'economia e la società della Regione.

L'agenda

Una regione verde

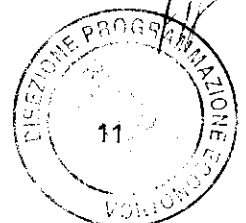
La qualità dello sviluppo è misurata innanzitutto dalla sua sostenibilità ambientale. Quest'ultima può diventare occasione di innovazione tecnologica, di nuova occupazione, di avanzamento dei modelli economici di riferimento: per dare risposta alla domanda di "ben vivere" che proviene dalla società; per promuovere una "*soft economy*" centrata su un uso intelligente delle risorse naturali; per scongiurare gli alti costi sociali indotti dagli sconvolgimenti climatici, come rappresentato dal rapporto Stern presentato a Blair nel novembre 2006.

Una programmazione delle Istituzioni - Governo nazionale, Regioni - orientata in questo senso diventa un tessuto di raccordo fondamentale tra politica e cittadini, necessaria per accorciare le note e storiche distanze, per dare senso reale alla coesione sociale, per un cambiamento collettivo degli stili di vita. Per innestare quel passaggio dalla "quantità" alla "qualità", imprescindibile nell'era in cui non solo le risorse energetiche che hanno presieduto allo sviluppo del xx secolo, ma, più in generale, tutte le risorse materiali naturali stanno diventando scarse.

Pilastro delle politiche della sostenibilità è la politica energetica.

La comunità scientifica mondiale - le Accademie delle Scienze dei Paesi del G8, più quelle di Cina, India, Brasile e Sud Africa - ha rivolto pressanti appelli ai Summit di Gleneagles (2005) e di S. Pietroburgo (2006) affermando il legame tra i cambiamenti climatici e la crescita dei consumi energetici planetari, basati sulla combustione dei fossili, che costituiscono ancora l'80% delle fonti energetiche primarie; ha indicato nella priorità del risparmio energetico e delle fonti "pulite" la scelta più efficace e più rapida per la riduzione della CO₂.

Il pronunciamento del mondo scientifico inizia ad influenzare i "grandi" decisori politici. Per quel che riguarda l'Europa, l'incontro nella prima settimana dello scorso marzo dei capi di Stato e di governo della UE ha rafforzato gli obiettivi già fissati nel 2006; sempre a marzo, nel libro "verde" per l'energia della Commissione UE: entro il 2020, 20 % di risparmio energetico e 20 % di riduzione della CO₂; e 20 % di fonti rinnovabili (FER) a coprire il fabbisogno energetico previsto, quello complessivo non solo la quota parte elettrica.



Il successivo G8, convocato proprio sul come far fronte ai cambiamenti climatici, ha mostrato tutte le difficoltà di un negoziato globale, ma anche che la sfida europea imporrà un confronto a Stati Uniti e Cina, che sono i massimi emettitori di CO₂.

Il governo italiano già nelle legge Finanziaria del 2007 aveva introdotto l'elevazione dal 36 al 55% della detrazione Irpef per gli interventi energetici "dolci" sugli edifici; a febbraio 2007 ha voluto presentare quella che è stata chiamata la "lenzuolata verde" - i provvedimenti che riguardano gli incentivi per le fonti rinnovabili e per l'uso efficiente dell'energia - come atto di politica organica del governo: a recuperare precedenti ritardi, ma, soprattutto ad aprire quella svolta energetica che va colta come grande occasione di innovazione tecnologica e di creazione di nuova occupazione.

La Regione Lazio, oltre alle significative azioni già avviate, ha voluto raccogliere, nelle linee di indirizzo che ha affidato a ENEA per la redazione dello studio base per la revisione del PER, l'ambizioso obiettivo dei "tre 20%" varati dalla UE e poco sopra ricordati. Per le sue caratteristiche il PER sarà "trasversale" rispetto ai Piani di settore - Rifiuti, Acqua, Aria, Mobilità, Traffico (Roma) - con i quali cercherà il massimo livello di integrazione ragionevolmente conseguibile, tenendo conto delle azioni e dei programmi già in essere.

Questa decisione comporta conseguenti atteggiamenti e provvedimenti per la salvaguardia ambientale: da quelli più immediatamente legati alla produzione e al consumo d'energia, alla questione dei trasporti e, proprio in rapporto a quest'ultima, a una nuova concezione urbanistica e delle infrastrutture che renda per davvero possibile una mobilità sostenibile.

Gli interventi sull'edilizia, esistente e in corso di realizzazione, rappresentano un settore cardine per l'uso efficiente dell'energia e un potente volano per il decollo dell'industria delle fonti energetiche rinnovabili.

Atteso il ruolo sempre più rilevante dell'uso energetico delle biomasse, una visione completa della programmazione energetica comporta il collegamento fondamentale con i piani di agricoltura multifunzionale e, più in generale, con i vari aspetti della tutela e conservazione della biodiversità.

Il potenziamento del rapporto con la ricerca e le sue applicazioni è inerente al carattere stesso di forte innovazione tecnologica, senza della quale sarebbe impossibile cogliere gli obiettivi proposti.

La programmazione energetica gioca un ruolo molto importante per il decollo di un'industria manifatturiera a forte innovazione tecnologica e sostenibile, favorendo e promuovendo l'insediamento di impianti per la produzione dei dispositivi e dei sistemi di utilizzo delle fonti energetiche rinnovabili e per l'efficienza energetica, fino allo sviluppo dell' "economia a idrogeno" proposta dalla Commissione europea fin dal 2003.

Le coordinate così delineate segnano il passaggio da un modello di produzione e consumo d'energia a alta densità verso modelli di generazione distribuita dell'energia (termica, elettrica, frigorifera) a alto grado di integrazione con l'utenza diffusa sul territorio. Un primo passaggio realizzabile del più generale paradigma "dalla quantità alla qualità".

Il Piano *POLITICA UNITARIA* destina al finanziamento delle politiche ambientali 745 milioni di euro per il periodo 2007-2013: 189 milioni sono stanziati direttamente nel POR altri 346 milioni derivano dal Fondo Aree Sottoutilizzate. Queste cifre vengono in parte raddoppiate dal cofinanziamento comunitario.

La Regione della conoscenza

La conoscenza permea le attività produttive attraverso la diffusione dell'innovazione. Il trasferimento tecnologico è uno degli obiettivi esplicitamente perseguiti dal POR, nell'ambito del quale, accanto ai più tradizionali strumenti di sostegno alle attività produttive, sono in fase di definizione programmi di intervento in settori strategici per lo sviluppo regionale e/o in specifiche aree tecnologico- produttive. In coerenza con i "Programmi per lo sviluppo economico e la competitività" contemplati dall' ART.64 delle legge finanziaria regionale per il 2007, sono definiti, in via prioritaria, settori strategici per lo sviluppo regionale: l'asersospaziale, il chimico farmaceutico, la bioscienza e le biotecnologie, l'economia del mare, l'energetico, l'ICT- Audiovisivo, l'economia del turismo e dei servizi culturali.

Questa parte del POR viene elaborata facendo proprio lo schema di analisi e di intervento proposto dal progetto nazionale "Industria 2015".

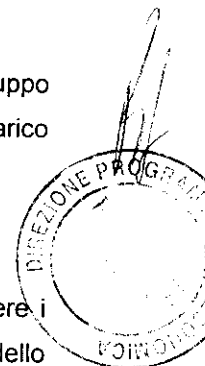
Più in generale, l'obiettivo di realizzare un efficiente ed efficace sistema regionale della ricerca e dell'innovazione, viene perseguito attraverso:

- la cooperazione e l'interazione tra i diversi attori operanti nel territorio regionale;
- la creazione di un collegamento stabile tra mondo della ricerca, mondo della produzione di beni e di servizi, ivi comprese le Public Utilities, e sistema del credito e della finanza. Per tale obiettivo si favoriranno azioni strutturate di trasferimento tecnologico a favore della imprese laziali, singole e/o associate, anche attraverso la creazioni di "Poli di competenza" che si pongano come centri autorevoli di "offerta" di ricerca e innovazione;
- lo sviluppo dei Distretti Tecnologici dell'aerospazio, delle bioscienze e della cultura sia in termini economico-finanziari sia in termini di attivazione di risorse private e pubbliche sia di definizione di sistemi di *governance* funzionali alla messa in atto di procedure amministrative semplificate in linea con il principio dell'efficienza della P.A.;
- la stabilizzazione dei cluster industriali individuati, quali luoghi di domanda "organizzata" in vista dell'avvio dei centri di competenza regionale;
- la promozione di azioni per favorire l'aumento del capitale privato nella ricerca industriale e di sviluppo sperimentale;
- l'incremento del numero di brevetti europei depositati e rilasciati nel Lazio dal sistema pubblico e privato nel triennio 2008-2010 e la loro promozione a livello internazionale;
- la partecipazione alle piattaforme tecnologiche europee;
- l'aumento del numero dei Progetti europei a valere sul settimo programma quadro attraverso un percorso mirato di assistenza ai progetti strategici più rilevanti.

Nell'ambito del Piano complessivo *POLITICA UNITARIA*, alle politiche per l'innovazione, lo sviluppo e il rafforzamento della base produttiva sono riservati 335 milioni di euro, 245 dei quali direttamente a carico del POR FESR.

La Regione che si muove

Per "muovere" lo sviluppo è necessario facilitare i flussi di mobilità della popolazione, rimuovere i nodi infrastrutturali che allontanano realtà geografiche fisicamente vicine. L'implementazione di un modello di mobilità sostenibile integrata è un elemento portante delle politiche della Regione per la qualità dello



sviluppo. La nuova Roma-Latina è un modello di lavoro. Riesce a coniugare bisogni di sicurezza, di efficienza, di tutela dell'ambiente, di garanzia delle fasce più deboli (in tal caso tariffe speciali per i pendolari). Si tratta di una soluzione di alto profilo per un problema che da decenni non trovava soluzione.

Tra le principali iniziative già attivate dalla Regione per lo sviluppo della mobilità va segnalato il via libera appunto al progetto relativo al Corridoio intermodale Roma-Latina e al collegamento Cisterna-Valmontone: il nuovo progetto punta alla messa in sicurezza del collegamento stradale Roma-Latina e alla contrazione del traffico su gomma prevedendo in questo caso, oltre alla realizzazione della nuova ferrovia verso Pomezia e ad una serie di nodi di scambio, anche il potenziamento della linea ferroviaria.

Le linee di intervento già in corso di attuazione, sulla base di quanto previsto nel DPEFR 2007-2009, prevedono:

- Sviluppo delle Linee Guida del Piano Regionale dei Trasporti, della Mobilità e della Logistica del 2006;
- Completamento dell'attuazione del programma regionale dei nodi di scambio (per complessivi 5.114 posti-auto);
- Realizzazione dei centri merci (Orte e Tivoli) e poli logistici (Civitavecchia, Fiumicino e Gaeta);
- Ammodernamento e potenziamento delle ferrovie regionali ex concesse (Roma-Lido di Ostia, Roma-Viterbo e Roma-Pantano);
- Attuazione del Protocollo d'intesa (con Province, Comune di Roma e R.F.I. S.p.A.) per l'attuazione di un progetto unitario ed integrato di rete ferroviaria regionale e metropolitana da realizzare entro il 2015.

I trasporti pubblici locali rappresentano un fattore predominante nella vita sociale dei cittadini. Si propone, nel triennio 2008-2010, la loro razionalizzazione e sviluppo al fine di garantire una *mobilità sostenibile* a beneficio della qualità della vita di tutti i cittadini. Alla luce dei risultati emersi approfondendo la tematica dell'accessibilità ai servizi di trasporto, emerge l'importanza di rafforzare le reti secondarie e migliorare i collegamenti con gli snodi ferroviari; ciò in quanto il miglioramento delle condizioni di accessibilità può contribuire sia a ridurre la congestione del traffico urbano ed i relativi costi economici, sia a migliorare la capacità di attrazione di un territorio.

La quota di risorse assegnata dal Piano *POLITICA UNITARIA* per la mobilità sostenibile è pari, per il periodo 2007-2013, a 560 milioni di euro circa, di cui 256 miliardi a carico del POR.

La Regione di tutti, nessuno escluso

Nell'ambito dell'azione amministrativa regionale, le politiche di promozione della qualità della vita e dei diritti di cittadinanza hanno sovente rappresentato aree di intervento separate e distinte, prive di una visione comune che sappia mettere in connessione e valorizzare in modo sistemico sinergie, azioni e risorse finanziarie messe in campo. Queste politiche "categoriali" hanno un impatto limitato rispetto alle risorse investite e non diminuiscono le distanze tra i livelli di sviluppo "sociale" esistenti nel territorio regionale. Sovente, anzi, si perpetuano spesso l'isolamento dei ceti più deboli, limitandosi ad interventi di mera e parziale redistribuzione di reddito. A questa impostazione è possibile sostituire un approccio multidisciplinare.

Particolare attenzione è rivolta, nelle politiche di inclusione, alle fasce più giovani della popolazione. Nell'ambito di quanto previsto dalla legge regionale 29 novembre 2001 "Promozione e coordinamento delle politiche in favore dei Giovani", norma inattuata fino al 2005, ha approvato il Primo Programma Triennale in favore dei Giovani.

Le politiche giovanili si configurano all'interno del Programma Triennale vengono riportata interdisciplinare e quindi interassessorile, guardando ad una sinergia più stretta con le politiche del lavoro e le politiche sulle pari opportunità – nell'ambito dell'assessorato di riferimento – e con le politiche sociali, della formazione, dell'istruzione, della cultura, dello sport mediante il percorso di costante e reciproca interazione a livello intersettoriale.

La Regione Lazio è inoltre la prima e unica Regione ad avere previsto per tutti i giovani residenti o domiciliati il rilascio gratuito di una "Carta Giovani", con l'articolo 41 della legge regionale 28 dicembre 2006.

Grande attenzione è prestata alla riforma del diritto allo studio, già varata dalla Giunta, al fine di affermare i principi guida di un accesso all'istruzione veramente equo, efficiente, partecipativo:

Strumenti di attuazione delle politiche regionali in materia di diritto allo studio sono sia il conferimento di "borse di studio", sia l'adozione di specifici programmi di intervento atti a migliorare significativamente la qualità della vita degli studenti, con particolare riguardo alla loro condizione abitativa. In particolare, nel triennio 2008 – 2010, in aggiunta al programma di edilizia residenziale già varato in attuazione del primo bando di cui alla legge 338/2000, si prevede l'implementazione di un complesso di politiche indirizzate alla soluzione del problema degli affitti a studenti, con particolare riguardo al fenomeno delle locazioni in nero.

L'esclusione sociale ha una sua precisa dimensione nelle difficoltà in cui si può incorrere al momento di affrontare specifiche esigenze finanziarie. In questo ambito, un importante strumento di inclusione è costituito dal microcredito, a cui la Regione dedica un apposito Fondo istituito con la Legge di assestamento del Bilancio 2006. Il Fondo punta ad aiutare, con la concessione di piccoli prestiti, tutte le persone che hanno difficoltà ad ottenere credito dal sistema tradizionale. In questa operazione di finanza etica sono stati coinvolti istituti di credito selezionati secondo un profilo di responsabilità sociale e ambientale.

La Regione del "Patto intergenerazionale"

La qualità dello sviluppo passa anche per la definizione di un "patto intergenerazionale" che metta in solida e stretta interazione le giovani generazioni con le persone anziane e le proprie comunità (centri anziani, centri diurni etc.) sviluppandone le rispettive potenzialità, limitandone le condizioni di reciproca esclusione sociale, favorendone lo scambio di esperienze e la trasmissione dei valori e delle radici culturali.

A tal riguardo, il Lazio si propone come "regione guida" nella costruzione di un patto intergenerazionale di promozione della qualità della vita per le persone anziane e dei diritti di cittadinanza per le nuove generazioni.

La crescita della percentuale di popolazione anziana, con particolare riguardo agli ultrasettantenni, unita alla politica perseguita nel passato di ricorso al ricovero quale unica forma di assistenza disponibile sul territorio in case di riposo e residenze sanitarie (cosiddetta "sanitarizzazione" degli anziani), suggerisce un profondo ripensamento dell'intero sistema dei servizi rivolti alla terza età.

La Regione impegna nelle politiche in favore degli anziani oltre 40 milioni di euro annui, cui vanno aggiunti la quota parte di altri 30 milioni di euro annui per la gestione dei servizi sociali di ambito

strettamente comunale e dei fondi assegnati al servizio sanitario regionale. Con la legge regionale 23 novembre 2006, n. 20, la Regione, prima in Italia, ha inoltre previsto e reso permanente il "fondo regionale per la non-autosufficienza".

Infine, nell'ambito del "Piano d'azione di lotta alla povertà e di contrasto all'esclusione sociale", previsto dall'articolo 39 della finanziaria regionale 2007 e con uno stanziamento complessivo di 10 milioni di euro nel 2007, 5 nel 2008 e 5 nel 2009, viene assicurata la fruizione gratuita del servizio di trasporto pubblico locale per i pensionati sociali e al minimo e il miglioramento della qualità dei servizi e riduzione delle tariffe delle residenze sanitarie assistenziali al fine di tutelare le fasce di reddito più basse. Questo impulso sul lato "sociale" dovrà essere accompagnato da un pari impegno nel settore sanitario, realizzando una concreta e sistematica integrazione socio-sanitaria per gli anziani. Verrà quindi completata nel triennio 2008 – 2010 la trasformazione delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza in aziende di servizi alla persona. Gli istituti di beneficenza operanti nel settore dell'assistenza sociale e sanitaria agli anziani possono infatti essere trasformati in veri e propri "agenti di innovazione" sperimentale nei processi di integrazione tra politiche sociali e politiche sanitarie regionali, protagonisti e snodi centrali nella costruzione di una serie di poli territoriali per gli anziani con "servizi di prossimità".

1. LO SCENARIO MACROECONOMICO DI RIFERIMENTO

1.1 LA RIPRESA ECONOMICA: È POSSIBILE CRESCERE UN PUNTO IN PIÙ?

**L'economia italiana
aggancia la crescita
globale: +1,9% il PIL
nel 2006**

Nel documento dello scorso anno esprimevamo un giudizio prudente sui segnali di ripresa dell'economia, dopo la stagnazione degli anni precedenti. Con ritardo sulla ripresa economica globale, che si era avviata nel 2004, nel 2006 anche l'Italia ha migliorato le sue *performance* di crescita, pur rimanendo, insieme alla Francia, al livello più basso tra i paesi del G7. Possiamo quindi affermare, stando ai dati più recenti, che il rischio che l'economia italiana non agganciasse quella globale appare scongiurato. Dai dati Istat, si rileva una crescita del PIL, in termini reali, dell'1,9 per cento con un contributo positivo, registrato nel 2006, della domanda sia interna sia esterna; investimenti e domanda estera sono rispettivamente cresciuti di 0,5 e 0,3 punti; la spesa delle famiglie è cresciuta di 0,9 punti.

La media delle previsioni¹ di crescita delle economie più industrializzate (G7) per il 2007 e 2008 conferma, specialmente per i paesi europei, la buona fase economica del 2006. Per l'Italia viene fornita una previsione di crescita sostanzialmente in linea con quella del 2006 (1,9% per il 2007 e 1,6% per il 2008). Come sottolineato nel precedente DPEFR, anche questo anno, sebbene riviste al rialzo, i previsori istituzionali confermano delle aspettative alquanto ridotte per l'economia italiana, se valutate rispetto alle altre economie industrializzate.

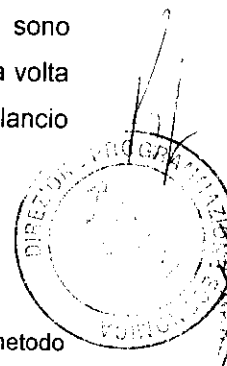
Tab. 1.1 - Evoluzione storica e prevista del PIL dei paesi G7

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	Valori percentuali							
USA	0,8	1,9	3	4,4	1,6	3,3	2,1	2,7
Giappone	0,2	-0,4	1,3	3,5	5,4	2,2	2,4	2,2
Germania	0,8	0,1	-0,1	1,4	1,2	2,7	2,3	2,1
Francia	2,1	1,1	0,6	2,2	0,9	1,9	2,1	2,1
Regno Unito	2,3	1,8	2,2	3,2	2,3	2,8	2,7	2,5
Italia	1,8	0,4	0,3	1,2	0,1	1,9	1,9	1,6
Canada	1,8	3,4	2	2,7	2,5	2,7	2,3	2,7

Fonte: OCSE (2001-2006); The Economist, consensus forecast (2007-2008)

Le ragioni strutturali della debolezza della economia italiana, richiamate nel DPEFR dello scorso anno ed ampiamente analizzate nel "Rapporto sulla società e l'economia del Lazio 2007", sono essenzialmente tre: debolezze della struttura produttiva nazionale; bassa dinamica dei consumi, a sua volta spiegabile dalla bassa dinamica retributiva; elevato debito pubblico, che induce politiche di bilancio restrittive.

¹ 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*, Maggio 2007.



Tab. 1.2 - Evoluzione del rapporto deficit/PIL e del rapporto debito/PIL in Europa (E.U. 15), in Italia e nei maggiori partner commerciali italiani. Anni 2001 - 2006

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Valori percentuali						
Deficit/PIL						
E.U. 15	-1.1	-2.2	-2.9	-2.7	-2.3	-1.6
Germania	-2.8	-3.7	-4.0	-3.7	-3.2	-1.7
Francia	-0.5	-0.3	0.0	-0.2	1.1	1.8
U.K.	-1.5	-3.2	-4.1	-3.6	-3.0	-2.5
Italia	-3.1	-2.9	-3.5	-3.5	-4.2	-4.4
Spagna	1.0	-1.7	-3.2	-3.1	-3.1	-2.8
Debito pubblico/PIL						
E.U. 15	63.1	61.5	63.1	63.3	64.4	63.3
Germania	59.6	60.3	63.9	65.7	67.9	67.9
Francia	56.3	52.5	48.8	46.2	43.2	39.9
U.K.	56.8	58.2	62.4	64.3	66.2	63.9
Italia	110.9	105.6	104.3	103.8	106.2	106.8
Spagna	38.7	37.5	38.8	40.3	42.2	43.5

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

Quest'ultimo fattore, che condiziona fortemente le scelte di finanza pubblica, emerge con nettezza dalla tabella 1.2. Un debito pubblico pari quasi al doppio di quello degli altri paesi implica una spesa per interessi molto elevata che distrae ogni anno ingenti risorse correnti che potrebbero diversamente essere destinate al finanziamento di politiche sociali o all'ammortamento di nuovi investimenti. Negli ultimi anni la spesa per interessi è stata dell'ordine di 60 miliardi di euro. Se il debito pubblico italiano fosse in linea con quello degli altri paesi ogni anno si avrebbero a disposizione risorse aggiuntive per 25 - 30 miliardi di euro.

1.2 LA LEGGE FINANZIARIA PER IL 2007

Legge Finanziaria 2007: risanamento e sviluppo per rilanciare la crescita

La manovra finanziaria del governo è stata guidata da due motivi ispiratori che restano, nonostante gli affanni degli ultimi mesi, ancora attuali: il risanamento e lo sviluppo. Con l'anno in corso si dovrebbe completare il primo e dispiegare pienamente il secondo. Ciò è essenziale per rimuovere nel medio periodo il ritardo strutturale dell'economia italiana, che penalizza la crescita. Lo sviluppo necessario per conseguire questa finalità è essenzialmente nell'investimento in conoscenza tecnologica e capitale umano: ricerca e istruzione, per colmare la più grande differenza che, nei paesi sviluppati, è tra chi sa e chi non sa.

L'investimento nella conoscenza non può essere disgiunto – in un'economia duale e caratterizzata da crescenti divari distributivi – da un adeguato intervento redistributivo, a favore delle fasce sociali più deboli. Recenti indagini² hanno largamente evidenziato per l'Italia il legame tra livelli di istruzione dei giovani e livelli di reddito dalle famiglie di provenienza: i figli dei più poveri continuano ad essere destinati ad un futuro di povertà. Rovesciare questo meccanismo deve costituire l'obiettivo preminente della politica economica del governo del centrosinistra da qui alla fine della legislatura.

² Checchi D. e Peragine V., 2005, "Regional Disparities and equality of opportunity: the case of Italy", Iza Discussion Paper 1874; OCSE (2005), "Learning for tomorrow's world first result from Pisa 2003".

La manovra netta della legge finanziaria, finalizzata alla riduzione del disavanzo, è stata di 15 miliardi. Altri 20 miliardi sono stati destinati alle politiche di sviluppo (infrastrutture stradali e ferroviarie, ricerca scientifica e tecnologica, riduzione del costo del lavoro, credito di imposta per gli investimenti nelle aree svantaggiate) e redistribuzione (stabilizzazione dei lavoratori precari, detrazione IRPEF fino a 1.380 per i lavoratori a tempo determinato). Una manovra significativa che ha trovato copertura preminentemente nella lotta alla evasione attraverso strumenti diversificati di contrasto, oltre che nella razionalizzazione della pubblica amministrazione e riforma del trattamento di fine rapporto.

Il nuovo governo ha iniziato a restituire alle regioni e agli enti locali spazi di autonomia accompagnati da una forte responsabilizzazione. Per la prima volta dai vincoli soffici si è passati a vincoli stringenti che rendono il decisore politico regionale corresponsabile del livello di pressione fiscale complessivo sui cittadini del suo territorio. Nel settore della sanità, a partire dal 2007, l'equilibrio del sistema è automaticamente garantito dall'incremento delle addizionali regionali relative all'IRPEF e all'IRAP in caso di disavanzi. Allo stesso modo il mancato rispetto del patto di stabilità interno produce per le regioni l'incremento automatico dell'imposta regionale sulla benzina nella misura di 0,0258 €/litro e il 5 per cento delle tariffe vigenti per il bollo auto.

1.3 L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE: CONTENUTI ED EFFETTI FINANZIARI DEL DISEGNO DI LEGGE DI ATTUAZIONE DELL'ART. 119³ DELLA COSTITUZIONE

Federalismo fiscale: si all'autonomia ma nel rispetto dei diritti fondamentali di cittadinanza Il cardine dell'attuazione del federalismo fiscale è nella costruzione di un'architettura istituzionale che armonizzi l'autonomia impositiva di Regioni ed enti locali con l'impianto unitario del sistema fiscale e con la necessità di perequare le diverse capacità fiscali delle Regioni italiane: il che richiede l'individuazione di tributi regionali sufficientemente omogenei che siano rappresentativi delle capacità fiscali standard di ciascun territorio, così da giungere ad un'adeguata misurazione delle differenze esistenti e dei corrispondenti flussi perequativi che

³ L'articolo 119 della Costituzione italiana afferma quanto segue:

"I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

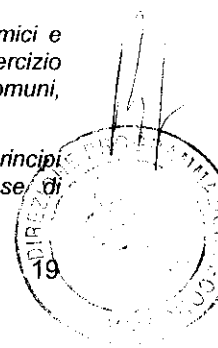
I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti."



consentano in ciascuna regione la fornitura dei livelli essenziali delle prestazioni prescritte dalla Costituzione a garanzia dei diritti fondamentali di cittadinanza (in primis la sanità accanto all'assistenza e, in prospettiva, l'istruzione). Parallelamente alla definizione delle capacità fiscali, occorre dunque che siano definiti i livelli essenziali delle prestazioni, procedendo verso un meccanismo di finanziamento che abbandoni il costo storico e adotti una qualche definizione di costo standard uniforme nelle regioni italiane, cruciale per la responsabilizzazione dei comportamenti amministrativi e finanziari.

Il disegno di legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale ha affrontato tali questioni nell'ambito di una proposta che è attualmente oggetto di aperta discussione tra Stato, Regioni, Province e Comuni. Il fulcro della discussione - giunta in maggio alla formulazione di importanti emendamenti alla bozza di delega da parte della "Conferenza delle regioni" - riguarda il finanziamento delle funzioni, la natura della perequazione, il superamento della spesa storica.

Il Lazio ha partecipato attivamente alla discussione sviluppando le proposte indicate nel DPEFR dello scorso anno ed è stato inserito nella delegazione delle Regioni per il confronto con il Governo. Nella intensa discussione sviluppatasi nella conferenza sul modello perequativo più conforme al dualismo della società italiana, la posizione del Lazio è stata quella di affermare un forte accento cooperativo, in sintonia con le regioni meridionali. La garanzia dei diritti fondamentali in modo uniforme sul territorio nazionale e il ruolo dello stato come soggetto principale della perequazione sono stati gli elementi che hanno caratterizzato la posizione della regione che, pur disponendo del PIL più elevato dopo la Lombardia, è contraria ad ipotesi di federalismo a geometria variabile che potrebbero determinare effetti negativi sulla coesione del paese. Le proposte emerse dalla Conferenza, che vengono sintetizzate, rappresentano un compromesso che potrà essere migliorato nel confronto con il governo che si svilupperà nei prossimi mesi.

▪ **Il finanziamento delle funzioni**

Il finanziamento delle funzioni secondo le linee del disegno di legge può essere sintetizzato nello schema seguente:

- Le funzioni fondamentali rientranti nella lettera m) dell'art. 117 della Costituzione sono state individuate nella sanità, nell'assistenza, e, sia pure ambigualmente, nel trasporto pubblico locale; in prospettiva, dovrebbe includersi anche l'istruzione. La copertura integrale dei fabbisogni di spesa deve avvenire in base ai livelli essenziali delle prestazioni, valutate al costo standard (da definirsi in fase di decretazione).
- Per le altre funzioni "autonome" residue (che non rientrano nelle funzioni fondamentali di cui al punto precedente) l'uniformità dell'offerta dei servizi sul territorio appare meno rilevante, e sono ammissibili sistemi di finanziamento e di perequazione più adatti a consentire l'esercizio pieno della autonomia a livello locale e la conseguente responsabilizzazione amministrativa.

▪ **La perequazione**

Il principio regolatore della perequazione è quello della verticalità. Tuttavia, la proposta delle regioni, sia pure con posizioni ed interpretazioni divergenti, ha introdotto per la perequazione delle funzioni autonome un meccanismo orizzontale. La perequazione attingerà dunque (nel disegno attualmente in discussione) ad un unico fondo perequativo, ma con un duplice meccanismo di accesso; e le

differenziazioni territoriali dipenderanno da decisioni autonome dei singoli enti e dovranno essere finanziate con il gettito derivante dallo "sforzo fiscale" autonomo sui tributi propri. In sintesi:

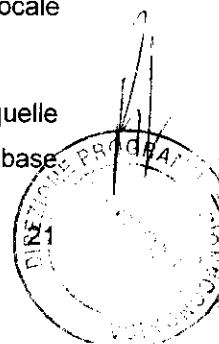
- Le funzioni fondamentali connesse alle materie tutelate dall'art. 117, lettera m), dovranno essere finanziate integralmente e valutate sulla base del costo standard;
 - Il finanziamento delle spese "autonome" (ovvero tutte quelle prestazioni di parte corrente diverse da quelle definite fondamentali), valutate sulla base della spesa storica, viene realizzato attraverso compartecipazioni, tributi propri specificamente dedicati e ricorso al fondo perequativo (quest'ultimo, secondo la proposta delle Regioni, per un periodo transitorio di 5 anni);
 - La determinazione per ciascuna regione del livello di aliquota di compartecipazione (di un qualche tributo proprio o dell'IRPEF) al fondo perequativo per le funzioni fondamentali dovrebbe essere determinata in misura equivalente all'aliquota minima che occorre alla regione più ricca per finanziare il livello essenziale delle prestazioni. Ciò implicherebbe che tutte le regioni, tranne la più ricca, abbiano accesso al fondo perequativo. La determinazione per ciascuna regione del livello di aliquota di compartecipazione al fondo perequativo per le funzioni autonome sarebbe invece, nella proposta delle regioni, uguale per tutte le regioni e calcolata come media (tra le 15 regioni).
- **Il superamento della spesa storica**

L'attuale distribuzione delle risorse tra gli enti territoriali riflette la storia complessa che ha caratterizzato la finanza degli enti sub-centrali in Italia, con la prevalenza del criterio della spesa storica. Al fine di superare gradualmente il principio della spesa storica nell'attribuzione delle risorse agli enti territoriali, il disegno di legge individua nella perequazione il meccanismo che attribuisce a ciascuna regione risorse sufficienti a finanziare i bisogni essenziali sulla base del costo standard.

Dalla discussione del disegno di legge sono emersi, da parte delle regioni, emendamenti alla bozza del testo: si tratta di emendamenti che da parte di Province e Comuni denunciano, prevedibilmente, la critica all'impianto regionalista della legge; più complessa la posizione delle Regioni, che, per molti versi, appare rivelatrice delle distanze tra Nord e Centro-Sud del Paese sulla concezione stessa del federalismo fiscale. La principale innovazione, introdotta nel testo della bozza di delega dalle regioni, riguarda la natura ed il meccanismo di perequazione: che costituisce il cardine del federalismo fiscale.

Il testo originario della bozza di delega (prima cioè degli emendamenti introdotti dalle regioni) prevedeva un unico fondo perequativo e determinava il livello di aliquota di compartecipazione in misura equivalente all'aliquota minima necessaria alla regione più ricca, una volta esaurito il ricorso all'IRAP, per finanziare le funzioni fondamentali e (parte) delle funzioni autonome. Specificatamente, il testo originario della bozza di delega prevedeva il ricorso al fondo per perequare il finanziamento:

- Del livello essenziale delle prestazioni sanitarie, assistenziali e di trasporto pubblico locale valutate sulla base del costo standard (la lettera m);
- Delle prestazioni autonome (ovvero tutte quelle prestazioni di parte corrente diverse da quelle definite essenziali e sopra riportate) per un periodo transitorio di 5 anni e valutate sulla base della spesa storica.



Il testo emendato dalla "Conferenza delle regioni", ha introdotto un meccanismo di definizione differenziato dell'aliquota di compartecipazione che per parte relativa al finanziamento delle funzioni fondamentali conserverebbe l'aliquota di compartecipazione definita sulla base della regione più "ricca", mentre per la parte relativa alla perequazione delle prestazioni autonome ricorrerebbe ad un meccanismo di federalismo orizzontale (opposto a quello verticale cui è ispirato il testo di legge e la stessa Costituzione). In sostanza, l'aliquota di compartecipazione sarebbe uguale per tutte le regioni e calcolata come media (tra tutte le 15 regioni), cosicché le regioni sopra la media finanzierebbero con trasferimenti perequativi quelle sotto la media. L'effetto prevedibile di tale meccanismo è il sottofinanziamento delle funzioni autonome: ciò rispetto alla misura attuale e per le regioni a minore capacità fiscale. Per ovviare tale distorsione, il testo proposto dalle regioni prevede un intervento compensativo da parte dello Stato.

Al di là della previsione di una salvaguardia finanziaria da parte dello Stato – la cui risposta alla proposta delle regioni è ancora da venire, e sarà certamente questione centrale nel prossimo dibattito tra Stato e regioni - il meccanismo proposto appare discutibile, poiché riproduce per certi versi quello deludente del Dlgs. 56/2000, oltretutto sovvertendo la logica ispiratrice del federalismo verticale. Realizza cioè un inedito federalismo obliquo: un ibrido tra un federalismo fiscale verticale (per le sole funzioni fondamentali), in cui il meccanismo della perequazione è interno alle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni; ed un federalismo orizzontale (per le funzioni autonome), in cui il meccanismo della perequazione è invece interno alle relazioni tra le regioni.

1.4 LE RIFORME ISTITUZIONALI: UN APPROCCIO MINIMALISTA

Autonomia e responsabilizzazione alla base della riorganizzazione del patto di stabilità interno Nel DPEFR dello scorso anno si registrava che *"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"*. La conseguenza diretta di questo approccio è stata l'elusione della attuazione dell'articolo 119 e lo snaturamento del patto di stabilità interno. Con l'avvio della XV legislatura la svolta è stata significativa: il patto interno è stato riorganizzato, come si è detto, sul binomio autonomia - responsabilizzazione e sull'articolo 119 è stato avviato un importante processo, richiamato nel precedente paragrafo.

Restano irrisolte tuttavia le due questioni istituzionali cruciali del federalismo, rilevate nel DPEFR dello scorso anno, il "raccordo degli esecutivi degli enti subcentrali" e la "partecipazione delle regioni alla attività normativa nazionale". Spazzati via dal voto popolare i pasticci proposti dalla riforma costituzionale del centrodestra, resta il nodo del Senato federale, che il fragile quadro politico della legislatura non riuscirà probabilmente a sciogliere. Si potrebbero, in attesa di tempi migliori, attivare importanti sperimentazioni, come quella ipotizzata dalla legge costituzionale di riforma del Titolo V della Costituzione. Con norma transitoria, all'articolo 11, prevedeva l'integrazione, attraverso i regolamenti parlamentari, della Commissione parlamentare per le questioni regionali, con rappresentanti delle regioni e degli enti locali. Nei casi in cui la commissione, su progetti di legge relativi alle materie riguardanti l'articolo 117, comma 3 (legislazione concorrente) e l'articolo 119, avesse espresso un parere contrario o condizionato, la difforme volontà delle assemblee sarebbe potuta prevalere solo se sostenuta dalla maggioranza assoluta dei rispettivi componenti.

Sull'applicazione della norma si è cimentato, nella precedente legislatura, un comitato ristretto delle giunte per il regolamento delle due Camere. Si potrebbe ripartire da quelle riflessioni, per attivare, in tempi brevi, uno strumento con cui sperimentare la ricchezza del federalismo italiano, non riducibile alle sole regioni.

1.5 LE PROSPETTIVE DELLA FINANZA PUBBLICA: DAL RISANAMENTO ALLA REDISTRIBUZIONE SOCIALE

La lotta all'evasione fiscale come strumento di risanamento dei conti pubblici e di redistribuzione delle risorse

L'economia italiana è in crescita ed i conti pubblici hanno manifestato dal lato delle entrate una dinamica positiva di dimensioni inattese. Tali andamenti sono stati accompagnati da un miglioramento dei conti pubblici: con un indebitamento netto calato del 2,4 per cento ed un avanzo primario aumentato del 2,2 per cento rispetto al PIL. Inatteso nelle sue dimensioni è stato il risultato delle entrate, che ha superato ogni previsione, registrando un incremento rispetto al 2005 di circa 38 miliardi di euro, pari ad un aumento, rispetto al 2005 ed in termini di PIL, del 9,5 per cento. Si tratta di maggiori entrate, dalla stampa appellate come "tesoretto", le cui cause sono solo parzialmente spiegabili nel dato della crescita economica ed in quello delle misure una tantum. La spiegazione più ragionevole è che abbiano influito i provvedimenti volti ad invertire la perversa tendenza dei condoni fiscali, oltretutto introducendo nuovi meccanismi di contrasto all'evasione: ciò avrebbe dunque determinato una revisione delle scelte fiscali dei contribuenti, inducendoli a comportamenti finalmente virtuosi nei confronti di un fisco che si annuncia non più accondiscendente all'evasione fiscale.

La lotta all'evasione fiscale si è dunque immediatamente manifestata come uno strumento propulsivo della crescita economica rimuovendo fattori distorsivi nel funzionamento del sistema economico e liberando risorse utili al risanamento dei conti pubblici ed all'impiego a fini redistributivi. Risanamento e sviluppo sono le due principali finalità della politica economica e finanziaria del 2007 e dell'avvio della legislatura: la prima inevitabile e determinata dal livello di indebitamento del Paese; la seconda dalla necessità di redistribuire risorse finanziarie che riducano le distanze sociali e mitighino gli effetti dell'aumento della pressione fiscale, che ha raggiunto il livello del 1997 e che può pertanto ritenersi sostenibile solo se contingente.

L'impiego delle maggiori entrate ai fini del risanamento rimane, tuttavia, di natura transitoria se non sarà accompagnato, in linea con gli impegni di governo oggetto di ampio dibattito, dalla riduzione delle spese: invertendo una tendenza alla crescita, confermata nel 2006 (la spesa corrente primaria è, infatti, aumentata del 1,8 per cento, lo stesso tasso registrato nel 2005); attraverso il controllo e la valutazione dei programmi di spesa, in linea con la revisione periodica degli andamenti della spesa da realizzare con l'ausilio della Commissione per la finanza pubblica introdotta con la legge finanziaria introdotta dall'ultima legge finanziaria ("spending review"); e sul versante della finanza locale, in linea con le riforme attese dall'attuazione del federalismo fiscale.



2. LA SOCIETÀ E L'ECONOMIA REGIONALE

Per quanto riguarda le implicazioni di rilevanza regionale delle considerazioni ora presentate, occorre ricordare che l'economia laziale ha una sensibilità rispetto agli andamenti nazionali ed internazionali molto bassa. La causa di ciò è connessa alla specificità strutturale dell'economia laziale, che ha solo pochi elementi in comune con quanto osservato a livello nazionale. Forniamo di seguito un quadro riassuntivo dell'analisi regionale, derivandone gli elementi che definiscono le prospettive di crescita della produzione laziale e della sua economia nel complesso.

2.1 IL MODELLO DI SVILUPPO REGIONALE E LE PROSPETTIVE ECONOMICHE

Le peculiarità dell'economia laziale: terziario finanziario, Pubblica Amministrazione e industria ad elevato profilo innovativo

Le peculiarità regionali del Lazio, in termini di performance dinamiche, sono in gran parte attribuibili alla particolare composizione del valore aggiunto e del prodotto. In particolare, come analizzato nel *"Rapporto sulla Società e l'Economia del Lazio (2007)"*, il peso della componente manifatturiera nella produzione industriale è molto contenuto rispetto a quanto si riscontra a livello nazionale. I settori a basso profilo innovativo risultano scarsamente rappresentativi della produzione regionale, il che risulta in una minore esposizione dell'economia laziale alla concorrenza dei mercati emergenti e delle produzioni estere a basso costo.

Il fatto che la produzione industriale regionale si distingua per l'elevato peso del settore chimico-farmaceutico costituisce un ulteriore elemento di robustezza dell'economia laziale. Il settore si identifica, infatti, con imprese contraddistinte da alta capacità innovativa e che impiegano risorse umane altamente specializzate. Questi due aspetti hanno rilevanti implicazioni positive, sia in relazione alla maggiore competitività di prodotto e ai minori rischi di ridimensionamento industriale, sia in relazione alla qualità e alla retribuzione del lavoro.

Tab. 2.1 - Struttura del Valore Aggiunto regionale per branche. Lazio e Italia – Anno 2004

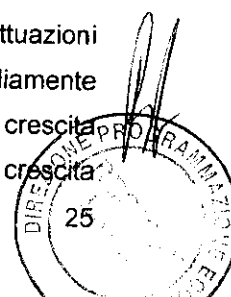
	Lazio	ITALIA	DIFF.
AGRICOLTURA, SILVICOLTURA E PESCA	1.21	2.47	-1.26
Agricoltura, caccia e silvicoltura	1.18	2.40	-1.21
Pesca, piscicoltura e servizi connessi	0.02	0.08	-0.05
INDUSTRIA	13.59	24.80	-11.21
Industria in senso stretto	9.64	19.76	-10.12
Estrazione di minerali	0.36	0.38	-0.02
Industria manifatturiera	7.28	17.45	-10.16
Industrie alimentari, delle bevande e del tabacco	0.79	1.69	-0.91
Industrie tessili e dell'abbigliamento	0.29	1.49	-1.20
Ind. conciarie, fabbricaz. prodotti in cuoio, pelle e similari	0.01	0.47	-0.46
Fabbricaz. prodotti di carta; stampa ed editoria	0.98	1.08	-0.10
Cokerie, raffinerie, chimiche, farmaceutiche	1.80	1.62	0.17
Fabbricaz. prodotti della lavoraz. di minerali non metalliferi	0.45	1.01	-0.56
Produzione di metallo e fabbricazione di prodotti in metallo	0.64	2.93	-2.29
Fabbricaz. macch. ed app. mecc., el. ed ottici; mezzi di trasp.	1.72	4.97	-3.25
Ind. del legno, della gomma, della plastica e altre manif.	0.63	2.21	-1.58
Prod. e distribuz. di energia el., di gas, di vapore e acqua	2.01	1.93	0.08
Costruzioni	3.93	5.04	-1.11
SERVIZI	75.52	62.17	13.35
Commercio, riparaz., alberghi e ristoranti, trasp. e comunicaz.	23.82	21.16	2.66
Comm. all'ingr. e al dett.; rip. di auto, mot e di beni pers.	10.83	10.75	0.07
Alberghi e ristoranti	2.92	3.17	-0.25
Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni	10.10	7.25	2.86
Intermed. mon. e fin.; attività immobiliari ed imprenditoriali	27.43	22.74	4.69
Intermediazione monetaria e finanziaria	4.91	4.03	0.87
Attività immob., nolo, inform., ricerca, attività profess. imprend.	22.54	18.72	3.82
Altre attività di servizi	24.28	18.27	6.01
Pubblica amm. e difesa; assic. sociale obbligatoria	8.73	5.39	3.34
Istruzione	4.97	4.43	0.54
Sanità e altri servizi sociali	4.91	5.04	-0.13
Altri servizi pubblici, sociali e personali	4.10	2.58	1.52
Servizi domestici presso famiglie e convivenze	1.59	0.83	0.76
VALORE AGGIUNTO AI PREZZI BASE (al lordo SIFIM)	90.33	89.45	0.88
IVA, imposte indirette nette su prod. e imposte su import	9.62	10.53	-0.91
Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato	100	100	-

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Tuttavia, il fatto che l'economia laziale mostri un tessuto produttivo in cui all'interno del settore secondario è minore il peso delle produzioni tradizionali, non è sufficiente a delineare degli elementi prospettici certi. La maggiore peculiarità del Lazio è, infatti, la "terziarizzazione" della sua economia. Il settore dei servizi spiega oltre i 3/4 del valore aggiunto, contro un peso relativo medio nazionale pari a circa 2/3. E' ben noto che, sebbene sia vero che al crescere dell'economia cresce il ruolo del settore dei servizi avanzati (tutte le economie avanzate mostrano una tendenza alla terziarizzazione) non è necessariamente vero che qualora si osservi un'economia terziarizzata si sia in presenza di una economia avanzata (si veda il caso delle grandi agglomerazioni urbane di molti paesi in via di sviluppo).

La peculiarità dell'economia laziale deve molto alla presenza di Roma sul suolo regionale. Il carattere terziario della produzione laziale si deve, infatti, alla rappresentatività della capitale per il settore dell'intermediazione monetaria, finanziaria e immobiliare e per quello della Pubblica Amministrazione.

In virtù della sua tipicità produttiva, il Lazio appare pertanto poco sensibile alle fasi cicliche dell'economia globale e nazionale. Il forte peso di settori "protetti", quali sono il terziario finanziario e il settore della Pubblica Amministrazione, rende la produzione regionale poco esposta alle fluttuazioni congiunturali esterne. La bassa sensibilità ciclica implica che la dinamica economica risulterà mediamente più contenuta sia nelle fasi recessive, sia in quelle espansive. Date le buone prospettive di crescita dell'economia europea e di quella nazionale, tale considerazione indurrebbe ad un'aspettativa di crescita



ridotta rispetto al dato nazionale. In altri termini, la bassa sensibilità ciclica della regione ci indurrebbe a ritenere che, data la fase espansiva, il Lazio subirà un arretramento nella sua quota di partecipazione al prodotto nazionale.

Questa aspettativa, che come sottolineato è direttamente desumibile dall'analisi della sensibilità al ciclo e coerente con l'analisi della struttura produttiva, appare non confermata dalle nostre simulazioni. L'utilizzo sperimentale di un modello econometrico regionale di recentissima implementazione ha prodotto delle previsioni di crescita che, relativamente agli anni 2007 e 2008, risultano ben al di sopra dei dati di previsione prodotti da altri organismi istituzionali.

La crescita sostenuta si configura quale risultato congiunto di una buona dinamica della produttività (che tornerebbe a valori precedenti le leggi Treu-Biagi di riforma del mercato lavoro) e di una fase occupazionale ancora positiva. La buona dinamica occupazionale risulterebbe da una bassa dinamica delle retribuzioni, cioè da una perdurante tendenza alla redistribuzione di quote di prodotto a scapito del fattore lavoro. A conferma di ciò, sembrerebbe consolidarsi la tendenza ad una crescita dei consumi inferiore alla crescita del prodotto, peraltro non compensata da una maggiore crescita dell'investimento.

A parità di altre condizioni, il quadro delineato non sembrerebbe sostenibile con una crescita sostenuta di lungo periodo, per l'insufficiente sostegno delle componenti interne della domanda (impieghi) e per la perdurante tendenziale asimmetria nella distribuzione funzionale.

2.2 CRESCITA: IL RUOLO DELLA DOMANDA INTERNA E DELLE RETRIBUZIONI

Una dinamica squilibrata nella distribuzione del prodotto a danno delle retribuzioni del lavoro dipendente e a vantaggio dei redditi d'impresa

Le prospettive di crescita di un'economia non sono indipendenti dalle dinamiche del settore della distribuzione e redistribuzione del prodotto. Dinamica del prodotto, dinamica distributiva e dinamica degli impieghi devono risultare coerenti. Come si è avuto modo di sottolineare nell'ultima edizione del *"Rapporto sulla Società ed Economia del Lazio (2007)"*, tali evoluzioni non sono sembrate del tutto coerenti con un quadro di crescita bilanciata di lungo periodo. I diversi aggregati hanno, infatti, mostrato una dinamica molto specifica. Il valore aggiunto regionale, negli ultimi venticinque anni, è cresciuto del 63,1% (circa il 2,5% su base annua), mentre il valore aggiunto per occupato (produttività media del lavoro) è cresciuto solo del 24% (circa l'1% su base annua). Gli incrementi assoluti si realizzano in particolare negli anni ottanta e nella seconda metà degli anni novanta, con un rallentamento nella prima metà degli anni novanta ed una crescita contenuta nella prima metà del 2000.

Gli interventi normativi in materia di flessibilizzazione del mercato del lavoro, sebbene abbiano indotto ad una maggiore partecipazione al lavoro, non hanno prodotto alcun effetto sulla produzione, che è rimasta relativamente stagnante anche in corrispondenza del forte incremento occupazionale. In altri termini, la produzione è divenuta più *"labour-intensive"*.

Negli ultimi venticinque anni, le retribuzioni lorde del lavoro dipendente sono cresciute, in termini reali, del 32,2%, quindi di circa la metà rispetto alla dinamica del valore aggiunto in termini assoluti. Considerando la dinamica retributiva reale per occupato dipendente, si osserva un dato davvero sorprendente: la crescita reale nell'intero periodo è pari a solo il 2,5%. Questo dato, confrontato con quello

relativo alla dinamica della produttività media del lavoro, segnala che nel periodo preso a riferimento si è realizzato un fortissimo processo di redistribuzione a sfavore del lavoro dipendente. Il dato relativo alla dinamica del margine operativo lordo (MOL) conferma questo dato. Il MOL reale è cresciuto, negli ultimi venticinque anni, del 123,4% (circa 5% su base annua); considerando il MOL per unità di lavoro indipendente, la crescita reale è del 99,4%, pari a circa il 4% su base annua. La modificazione distributiva si realizza, sia nel Lazio che in Italia, in gran parte nella seconda metà degli anni ottanta e durante il quinquennio 1996 – 2000.

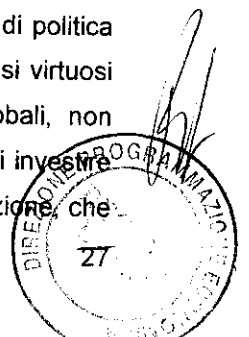
La considerazione congiunta della bassa dinamica della produttività del lavoro e della forte sperequazione nella dinamica della distribuzione funzionale conferma l'idea di una crescita occupazionale a prodotto invariato. Essa ha comportato, più che un rilancio delle capacità dinamiche del sistema produttivo, una semplice redistribuzione del monte retributivo tra lavoratori e un'occasione per il forte recupero del margine operativo lordo (profitti).

Costituisce un risultato teorico largamente condiviso il fatto che la crescita di lungo periodo deve realizzarsi in un contesto di equilibrio dinamico, cioè di crescita proporzionale di tutti gli aggregati economici. In altri termini, produzione, redditi e impieghi del reddito devono crescere, almeno nel lungo termine, a tassi simili. In particolare, la crescita dei redditi deve essere in grado di garantire un sufficiente sostegno dal lato della domanda ai guadagni ottenuti sul fronte dell'offerta, che si realizzano attraverso gli incrementi di produttività.

Venendo all'analisi degli impieghi, si osserva che nei venticinque anni presi in considerazione la crescita reale dei consumi finali interni è del 57,5% (2,3% su base annua), mentre quella in termini pro-capite è del 27% (circa 1% su base annua). Si tratta di un dato inferiore rispetto a quello del valore aggiunto. A fronte di una crescita moderatamente ridotta del consumo, si registra nello stesso periodo una crescita degli investimenti del 24,9% (1% su base annua), che in termini pro-capite corrisponde ad una crescita reale dello 0,7%. Se è vero che redistribuzioni temporanee possono costituire fenomeni favorevoli alla crescita di lungo periodo a patto di realizzare un sostegno al processo di accumulazione, questo non viene certamente osservato, dal momento che a variazioni reali medie annue dell'ordine del 5% dei margini operativi lordi corrispondono variazioni reali dell'1% nell'attività di investimento. Il processo redistributivo, anche fosse temporaneo, non trova pertanto giustificazioni economiche.

Emergono pertanto elementi di forte incoerenza rispetto alle prospettive di crescita di lungo periodo. A fronte di un sensibile ridimensionamento della quota di prodotto destinata ai redditi da lavoro, andata a favore dei margini operativi, non si è realizzato un incremento della quota di reddito destinata ad investimento produttivo: al contrario, si realizza una contrazione della quota di investimento sul PIL regionale.

La dinamica osservata trova parziale giustificazione nelle politiche per il contenimento della dinamica dei prezzi e per la competitività, attuate attraverso le politica dei redditi e della moderazione salariale e attraverso una forte flessibilizzazione del mercato del lavoro. Appare evidente che queste azioni di politica economica, entrambe di impianto nazionale, non sono riuscite ad innescare i presupposti processi virtuosi che le hanno ispirate. L'aumento delle risorse proprie, in presenza di mercati finanziari globali, non necessariamente induce incrementi nell'attività di accumulazione di capitale fisico. L'opportunità di investire in capitale fisico viene valutata tenendo in considerazione la profittabilità relativa attesa dell'operazione, che



dipende dai rendimenti netti sui mercati internazionali del capitale liquido e dalle eventuali necessità di espansione o creazione di capacità produttiva.

Alla luce di queste considerazioni, al di là dell'intervento pubblico diretto nell'attività di investimento, esistono spazi per una politica economica (anche in questo caso di impianto nazionale) di sostegno indiretto all'attività di investimento. Essa potrebbe realizzarsi attraverso una politica di riequilibrio delle aliquote di imposta tra redditi da lavoro, da impresa e da capitale finanziario, oggi favorevole all'investimento finanziario. Potrebbe inoltre realizzarsi attraverso una politica economica che riagganciasse la dinamica dei redditi a quella della produttività, ovvero attraverso una politica dei redditi meno orientata al fine esclusivo della contrazione dei costi del lavoro.

2.3 DALL'ECONOMIA ALLA SOCIETÀ: DISTRIBUZIONE PERSONALE DEI REDDITI

La distribuzione delle retribuzioni lorde dei lavoratori laziali è la più diseguale nel panorama regionale italiano

La redistribuzione del reddito ora descritta trova potenziale giustificazione nella precarizzazione delle relazioni lavorative, che a sua volta può spiegare l'evidente contrazione del tasso di accumulazione osservato. In primo luogo, essa ha indotto, almeno per ragioni meramente contabili, alla riduzione della produttività media del lavoro. In secondo luogo, la precarizzazione ha prodotto una minore capacità di assunzione del rischio individuale, anche in considerazione di un welfare costruito intorno alla figura-tipo del lavoratore dipendente con contratto a tempo indeterminato. Una minore capacità di rischio si traduce nella contrazione degli orizzonti temporali di scelta, a danno delle attività a redditività differita, quale è l'investimento in attività fisica. In altri termini, la sperimentazione di rapporti lavorativi precari aumenta l'incertezza degli operatori economici. Essa mortifica la propensione al rischio e all'intrapresa economica, ma si traduce anche in incertezza sull'intero spettro delle scelte della persona.

L'analisi sui redditi individuali del settore privato presentata nel *"Rapporto sulla Società e l'Economia del Lazio"* costituisce un'indicazione a sostegno di tali considerazioni. Per il Lazio si osserva, infatti, una forte disuguaglianza nella distribuzione personale dei redditi (la maggiore in Italia) e una correlazione positiva con la dinamica dei redditi nominali. Ciò significa che la crescita dei redditi da lavoro si realizza in condizioni di crescente disuguaglianza, il che non favorisce la crescita di lungo periodo. Sebbene siano diverse le spiegazioni economiche, la letteratura fornisce, infatti, molta evidenza empirica a sostegno di una relazione inversa tra crescita e disuguaglianza.

La retribuzione lorda media del Lazio è ampiamente superiore alla media nazionale ed è inferiore unicamente a quella della Lombardia. L'osservazione dei principali indici di distribuzione segnala tuttavia che la distribuzione delle retribuzioni lorde dei lavoratori residenti nel Lazio sia ampiamente la più diseguale nel panorama regionale italiano. Considerando il dettaglio provinciale, tutti gli indicatori mostrano Roma come la più diseguale, seguita da Viterbo, mentre Frosinone è la provincia con distribuzione delle retribuzioni più egualitaria. Roma è anche la più diseguale tra le maggiori province italiane. L'osservazione delle retribuzioni medie per classe di età evidenzia come i lavoratori più giovani siano ovunque caratterizzati da una situazione di evidente svantaggio relativo, che si mantiene grosso modo di entità simile in tutte le regioni e

province. Considerando le qualifiche, si osserva che il Lazio è la regione col più ampio differenziale retributivo fra operai e impiegati: le retribuzioni degli operai sono in media pari al 57,9% di quelle degli impiegati, a fronte di un valore nazionale del 63,9%. Considerando la distinzione di genere, si osserva che nel Lazio i differenziali di genere per operai e impiegati sono minori rispetto alla media nazionale e all'intero panorama regionale. Valutando l'evoluzione temporale della distribuzione delle retribuzioni lorde dei dipendenti privati si osserva una minor dinamica del tasso di crescita salariale, che non si è tuttavia accompagnata ad una compressione delle disuguaglianze.

Si è sottolineato che le peculiarità strutturali dell'economia laziale sembrano definire una regione con buone prospettive di crescita. Nel Lazio si registra, infatti, il maggior livello di istruzione della forza lavoro, la presenza di università pubbliche di rilevanza internazionale, la presenza di settori industriali innovativi. Si registra inoltre una buona rappresentatività del terziario avanzato. Tali peculiarità potrebbero tuttavia risultare insufficienti alla definizione di un quadro di crescita di lungo periodo, a meno che la politica e le parti sociali non saranno in grado di invertire i processi redistributivi in atto. L'ottenimento di una dinamica macroeconomica in cui risultino coerenti l'evoluzione del prodotto, della distribuzione e degli impieghi non ha, infatti, rilevanza esclusivamente tecnica. Ha a che vedere con le prospettive di crescita economica di lungo termine e, non in ultimo, con il benessere e lo sviluppo personale dei cittadini della Regione.

2.4 UN MODO DIVERSO DI MISURARE L'ECONOMIA: GLI INDICATORI QUARS

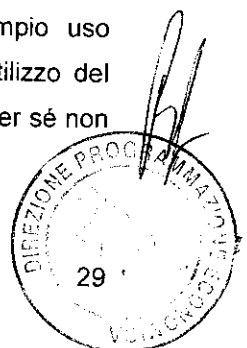
L'indicatore sintetico di Qualità Regionale dello Sviluppo posiziona il Lazio al quattordicesimo posto tra le regioni italiane

Anche in questo DPEFR, come già nel precedente, abbiamo utilizzato un indicatore sintetico, il QUARS (Indice di Qualità Regionale dello Sviluppo), che aiuta a confrontare la condizione delle regioni italiane rispetto ai diritti civili, alla qualità ambientale, all'equità sociale.

L'ampio set di dati utilizzato per la costruzione del QUARS, oltre 40 variabili, copre il periodo compreso tra il 2003 e il 2005. Solo dal prossimo anno, una volta disponibili i dati 2006, sarà possibile apprezzare pienamente le politiche della nuova amministrazione. Per cui gli indicatori QUARS offrono una valutazione relativa alle politiche della precedente amministrazione del centro-destra.

Dal punto di vista **ambientale**, la performance del Lazio appare viziata dalla elevata densità abitativa e dai modesti risultati per quanto riguarda mobilità, raccolta differenziata e produzione di energia da fonti rinnovabili (il 65 del totale).

Il caso della mobilità è particolarmente importante per una regione che gravita fortemente su un'unica città. Il Lazio si colloca quattordicesimo in questa classifica, ottenendo i risultati peggiori per il numero di autovetture circolanti, 67 ogni 100 abitanti, per numero di incidenti stradali (ultima posizione in classifica) e per km di trasporto pubblico locale nei comuni capoluogo. Ne deriva un ampio uso dell'automobile per gli spostamenti quotidiani, il 75% del totale. La nota positiva è legata all'utilizzo del trasporto su rotaia che viene utilizzato quotidianamente dal 5% della popolazione, un dato che di per sé non è brillante ma che è il migliore tra le regioni italiane.



Tab. 2.2 - Ambiente

	DENSITA'	EMISSIONE	RACCOLTA DIFFERENZIATA	ENERGIA DA FONTI RINNOVABILI
	Numero di abitanti per km2	Milioni di mg	Rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani (%)	GWh di energia prodotta da fonti rinnovabili su GWh prodotti in totale (%)
FONTE	Eurostat - Regio 2004	Corine Land Cover, 2000	ISTAT 2005	ENEA 2003
DATO	310	27.63	10,40	6,10
POSIZIONE	18	14	14	17
	AREE PROTETTE	ECO MANAGEMENT	AGRICOLTURA BIOLOGICA	MOBILITA' SOSTENIBILE
	Percentuale della superficie regionale	Indice sintetico buone pratiche dell'amministrazione e locale	Media tra la % di SAU coltivata a biologico e % di operatori biologici	Indice sintetico: incidenti, autoveicoli, trasporto pubblico, emissioni CO2 da trasporto merci, uso auto treno e bici per andare al lavoro o a scuola
FONTE	ISTAT 2003	Legambiente 2005	AIAB 2003	Sbilanciamoci 2005
DATO	12,38	70,59	5,30	-0.27
POSIZIONE	7	5	8	14

Fonte: "Sbilanciamoci!"

La qualità del lavoro nel Lazio è al di sotto della media nazionale: l'indice di precarietà costruito da *Sbilanciamoci!* misura, infatti, il 26% della forza lavoro come precaria, includendo in tale categoria non solo il lavoro parasubordinato e interinale (11%) legato al settore dei servizi romano, ma anche un'importante quota di lavoro sommerso, stimata dall'ISTAT al 15%. Nonostante la forte presenza di lavoro (regolare) precario il tasso di disoccupazione, benché in diminuzione, resta relativamente alto (8%).

Va inoltre notata una distribuzione del reddito molto iniqua, la più iniqua del paese. L'indice di Gini, che misura la disuguaglianza dei redditi, vede tutte le regioni comprese tra 0,34 e 0,45, mentre per il Lazio assume valore 0,52. Questo dato è sicuramente dovuto alla presenza di Roma, dove si concentrano ricchezze immobiliari, finanziarie e patrimoniali notevoli che contrastano con una ricchezza molto minore detenuta nelle periferie e nel resto della regione.

Dove invece il Lazio fa un po' meglio è sulla quota di popolazione che vive al di sotto della soglia di povertà relativa: l'indice di povertà è, infatti, abbastanza basso e in ulteriore diminuzione (dall'8 al 7,25%). Tale risultato non può però compensare quelli precedenti portando l'indice di **economia e lavoro** per il Lazio molto al di sotto della media nazionale, tanto che la regione occupa il diciassettesimo posto in classifica.

Tab. 2.3 - Economia e Lavoro

	PRECARIETA'	DISOCCUPAZIONE	DISUGUAGLIANZA	POVERTA' RELATIVA
	Interinali, lavoro sommerso e collaboratori parasubordinati	Persone in cerca di lavoro sul totale della FL	Indice di Gini	Popolazione che vive in famiglie al di sotto della soglia di povertà (%)
FONTE	Sbilanciamoci 2005	ISTAT 2005	Banca d'Italia 1995-2000	ISTAT 2005
DATO	0,26	0,08	0,52	8,00
POSIZIONE	13	12	20	9

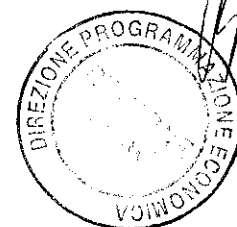
Fonte: "Sbilanciamoci!"

La situazione non migliora se si osservano i dati considerati per costruire l'indice di **diritti e cittadinanza**, in base al quale il Lazio occupa la diciassettesima posizione. I migliori risultati riguardano l'inserimento delle persone svantaggiate attraverso le cooperative sociali di tipo B, che sono 4,8 ogni 100mila abitanti, il quarto miglior risultato del paese, e la relativa facilità di accesso ai servizi. Quest'ultimo è un indicatore elaborato da *Sbilanciamoci!* sintetizzando i risultati che emergono dall'indagine multiscopo dell'Istat volta ad individuare la difficoltà dei cittadini nel raggiungere alcuni servizi fondamentali per le famiglie come ospedali, scuole, stazioni di polizia o uffici postali. Il quadro che ne emerge per il Lazio descrive in particolare una difficoltà della popolazione a raggiungere le scuole materne (81%), i contenitori di rifiuti (72,5), le scuole elementari (67%) e i negozi di generi alimentari (63%). Di più facile accesso sono invece il pronto soccorso (5%) e gli uffici comunali (18%). La sintesi di tali risultati porta ad un indice di accessibilità dei servizi che vede il Lazio all'ottava posizione in Italia.

A fronte di tali risultati positivi, si riscontrano però dei risultati deludenti relativamente agli altri aspetti considerati nell'indicatore "diritti e cittadinanza", vale a dire nella capacità di inclusione di una regione delle fasce sociali più deboli. In particolare, appaiono deludenti i risultati relativi ai dati sui presidi sanitari socio-assistenziali per anziani, minori e tossicodipendenti, e preoccupanti quelli dell'abbandono scolastico con oltre il 10 per cento di ragazzi che lascia gli studi al secondo anno delle scuole superiori.

A quanto appena detto, si affianca un'emergenza abitativa drammatica che vede oltre tre provvedimenti di sfratto ogni mille famiglie, più del doppio della media tra le regioni.

Infine, emerge una debole integrazione dei migranti all'interno delle strutture della società. Il Lazio ospita circa il 13% degli stranieri con permesso di soggiorno in Italia e possiede una forte capacità d'attrazione in rapporto alla popolazione, visto che la popolazione immigrata rappresenta l'8 per cento della popolazione regionale. Tuttavia, l'integrazione degli immigrati è ancora agli ultimi posti in Italia a causa di un bassissimo numero di ricongiungimenti familiari, la quota più bassa del paese, e di una scarsa presenza nelle scuole di bambini immigrati.



Tab. 2.4 - Diritti e Cittadinanza

	DIRITTO ALLA CASA	FAMIGLIE E SERVIZI	ASSISTENZA SOCIALE	INSERIMENTO LAVORATIVO PERSONE SVANTAGGIATE	MIGRANTI	ABBANDONO SCUOLA DELL'OBBLIGO
	Provvedimenti di sfratto emessi ogni 1000 famiglie	Indicatore sintetico di difficoltà di raggiungimento di alcuni tipi di servizi, per 100 famiglie della stessa zona	Indice sintetico realizzato a partire dai dati sui presidi sanitari socio-assistenziali per adulti anziani e minori tossici	Numero di cooperative sociali di tipo B ogni 100.000 abitanti	Indice sintetico (0-60): ricongiungimento familiare, scolarizzazione e attrattività di una regione	Abbandoni su iscritti al primo anno del totale delle scuole secondarie superiori (%)
FONTE	Ministero Interni 2005	ISTAT 2005	Nuovo Welfare 2005	ISTAT 2003	Sbilanciamoci 2006	ISTAT 2004-05
DATO	3,05	-0,4	28,00	4,80	20	10,50
POSIZIONE	20	8	14	4	17	15

Fonte: "Sbilanciamoci!"

Dal lato della **sanità**, il Lazio presenta certamente un'offerta molto vasta, rappresentata dai molti ospedali della capitale e che permette ai cittadini del Lazio di non dover cercare cure specifiche al di fuori del territorio regionale. Solo il 4,8% dei cittadini del Lazio, infatti, si fa ricoverare al di fuori del territorio regionale. Tuttavia, la soddisfazione per i servizi offerti è abbastanza bassa. Solo il 30% dei cittadini del Lazio si diceva nel 2004 molto o abbastanza soddisfatto del sistema sanitario. Tale dato è, però in crescita: nel 2003 era, infatti, pari al 28%.

Un risultato drammatico emerge invece dalla prevenzione dei tumori, misurata come percentuale di donne sottoposte a screening per i tumori al seno. Sebbene il dato ufficiale sia del 2001, il Lazio è all'ultimo posto con meno del 3% di donne tra i 25 e i 65 sottoposte ai test, quando la media delle regioni è di circa il 12%. I dati disponibili fino al 2005 non modificano sostanzialmente questo andamento.

Si raggiungono invece risultati molto prossimi alla media delle altre regioni relativamente all'introduzione di procedure innovative atte alla riduzione delle liste d'attesa e per quanto riguarda la mortalità evitabile, ovvero relativa ai decessi per cause che possono essere attivamente contrastate dal sistema pubblico, come incidenti stradali e ritardi del 118.

Un risultato analogo emerge anche per quanto riguarda l'assistenza domiciliare integrata, con il 3,3% degli anziani assistiti dal servizio sanitario nazionale. Si tratta di un risultato positivo (ottava posizione in classifica) benché ulteriormente migliorabile.

Tab. 2.5 - Salute

	ASSISTENZA DOMICILIARE INTEGRATA ANZIANI	SCREENING TUMORI	LISTE D'ATTESA	MIGRAZIONI OSPEDALIERE	SODDISFAZIONE SERVIZIO SANITARIO	MORTALITA' EVITABILE
	Percentuale di anziani trattati in Assistenza Domiciliare integrata	Percentuale di donne sottoposte a screening per la diagnosi precoce dei tumori	Procedure innovative adottate in materia di lista d'attesa	Percentuale ricoveri in altre regioni sul totale dei ricoveri	Media concava dei valori di soddisfazione relativa ad assistenza medica, infermieristica, vitto e igiene	Numero medio giorni perduti ogni anno per decessi evitabili
FONTE	Ministero della Salute 2005	Ministero della Salute 2001	Cittadinanza Attiva 2002	ISTAT 2003	ISTAT 2005 - Indagine multiscopo	ERA 2000-02
DATO	3,35	2,88	-0,39	4,84	0,30	11,10
POSIZIONE	8	20	12	5	15	11

Fonte: "Sbilanciamoci!"

Nel caso delle **pari opportunità** si osserva una partecipazione delle donne alla vita politica abbondantemente superiore alla media nazionale, con il 15,5% dei seggi del consiglio regionale attribuiti a donne. Naturalmente, si tratta di un risultato che può essere valutato positivamente solo alla luce di un contesto nazionale in cui le donne ottengono spesso meno del 10% dei seggi disponibili.

Se si guarda alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro, il dato che emerge è esattamente di metà classifica con uno scarto del 20% tra i tassi d'attività maschili e quelli femminili. Tale differenza è associata ad una bassa diffusione di asili nido sul territorio, una condizione però comune a tutte le regioni. In questo caso il Lazio occupa la nona posizione.

Abbiamo infine considerato la diffusione di consultori sul territorio per la quale emerge il peggiore dei risultati del Lazio sulle pari opportunità, con solo 0,7 consultori ogni 20mila abitanti, il quattordicesimo risultato tra le regioni italiane.

Tab. 2.6 - Pari Opportunità

	CONSULTORI	PARTECIPAZIONE AL MERCATO AL LAVORO	PARTECIPAZIONE POLITICA	ASILI NIDO
	Consultori per 20,000 abitanti (elaborato su consultori pubblici più consultori privati)	Differenza tasso di attività	Quota di consigliere regionali sul totale dei consiglieri	Posti per 100 bambini 0-2 anni
FONTE	Ministero della Salute 2004	ISTAT 2005	Sbilanciamoci 2006	Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza 2003
DATO	0,60	21,22	15,49	8,5
POSIZIONE	14	10	5	9

Fonte: "Sbilanciamoci!"



Anche la **partecipazione** della popolazione alla vita civile del territorio è debole: in questa speciale classifica, il Lazio ottiene la sedicesima posizione. Fatta eccezione per un'affluenza alle urne leggermente più alta della media (84%), tutti gli indicatori relativi a questa sezione sono al di sotto della media. Al 2005, sono pochi i difensori civili, solo 0,23 ogni 100mila abitanti e pochissime persone in rapporto alla popolazione impegnate in attività della società civile. Solo il 6% della popolazione partecipa ad attività della società civile, siano riunioni di associazioni ecologiste o per i diritti civili oppure attività gratuite per associazioni di volontariato. È, infatti, piuttosto basso per numero di associazioni di volontariato, solo 13 ogni 100.000 abitanti, la quota più bassa assieme a Puglia e Sicilia. Leggermente migliore è il dato relativo alla diffusione di quotidiani, ma la regione non va comunque oltre la quattordicesima posizione.

Tab. 2.7 - Partecipazione

	SOCIETA' CIVILE	ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO	DIFENSORE CIVICO	DIFFUSIONE QUOTIDIANI	PARTECIPAZIONE POLITICA
	Persone di 14 anni e più che hanno partecipato a riunioni di organizzazioni della società civile	Organizzazioni di volontariato ogni 10,000 abitanti	Numero di difensori civili ogni 100 mila abitanti	Numero di letture ogni 100 abitanti, esclusi i quotidiani sportivi	Affluenza alle urne alle elezioni politiche 9-10 aprile 2006
FONTE	ISTAT 2005	ISTAT 2003	Sbilanciamoci 2005	Audipress 2004	Ministero Interni 2006
DATO	8,60	1,30	0,15	0,86	84,80
POSIZIONE	15	18	19	14	8

Fonte: "Sbilanciamoci!"

L'ultimo aspetto è quello dell'**istruzione e la cultura** per il quale il Lazio presenta invece dei risultati ottimi, considerando anche che l'unico aspetto per cui la regione va male è il numero di biblioteche per abitante, un tema su cui molto è stato fatto negli ultimi anni. Si osservano, infatti, tassi molto alti di scolarizzazione e il livello di istruzione terziaria più alto del paese, l'unico sopra l'8%. Quest'ultimo dato è garantito da un'offerta accademica importante rappresentata in primo luogo dalla Sapienza - la più grande università europea - ma anche dalle altre quattro università presenti nella regione, che rendono possibile una relativamente bassa mobilità universitaria.

Anche sul versante della cultura il peso di Roma si fa sentire fortemente con la spesa per musica e teatri più alta d'Italia, ma anche nei piccoli centri l'offerta cinematografica è tra le più alte del paese. In quest'ultimo macro indicatore il Lazio ottiene così la seconda posizione dopo l'Emilia Romagna.

Tab. 2.8 - Educazione e Cultura

	ECOSISTEMA SCUOLA	PARTECIPAZIONE SCUOLA SUPERIORE	GRADO DI ISTRUZIONE	MOBILITA' UNIVERSITARIA	BIBLIOTECHE	CINEMA E PERIFERIE	TEATRO E MUSICA
	Indice sintetico relativo alla qualità delle strutture della scuola dell'obbligo	Totale degli iscritti alle scuole superiori sul totale della popolazione 14e18	Laurea o dottorato	Rapporto tra saldo migratorio netto degli studenti e il totale degli studenti immatricolati, per 100	Biblioteche statali ogni 100 mila abitanti	Giorni di spettacolo negli altri comuni per 100,000 abitanti	Spesa media pro-capite del pubblico per attività teatrali e musicali
FONTE	Legambiente 2005	ISTAT 2004-2005	MIUR 2003-04	MIUR - CNVSU 2004-2005	ISTAT 2004	ISTAT 2004	ISTAT 2005
DATO	-0,45	99,60	8,23	14,20	20,15	1962	14,40
POSIZIONE	13	3	1	5	13	5	1

Fonte: "Sbilanciamoci!"

3. LA FINANZA REGIONALE: UN QUADRO GENERALE

In questo capitolo, viene analizzato l'andamento della finanza regionale nel periodo 2002 – 2006 come emerge dai dati di bilancio (accertamenti ed impegni del rendiconto generale consuntivo). La chiara definizione di un quadro finanziario regionale e, in particolare, l'analisi dei principali flussi di entrata e di spesa offrono la possibilità di determinare con maggiore accuratezza l'evoluzione finanziaria dei prossimi anni e di fissare così anche i possibili margini della manovra di finanza pubblica per l'anno 2008; margini entro i quali inserire gli obiettivi provenienti dal percorso partecipativo rivolto ai numerosi attori sociali che operano sul territorio regionale.

3.1 LE ENTRATE REGIONALI

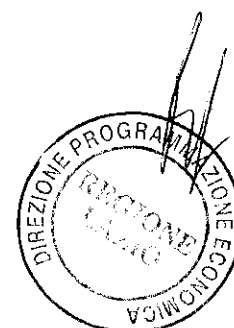
Le entrate finali regionali per il 2006 ammontano a 11.091 milioni di euro, di cui 10.380 di parte corrente e 711 di parte capitale

Per quanto concerne le entrate, la tabella 3.1 evidenzia una rilevante flessione dei trasferimenti correnti (-32 per cento, da 1.066 milioni del 2005 a 729 milioni del 2006), più che compensata dalla crescita delle entrate tributarie (+9 per cento, da 8.443 a 9.169 milioni): nel complesso, le entrate si attestano su un livello di 11,1 miliardi annui di accertamenti, valore significativamente superiore a quello dell'anno precedente (intorno ai 10,7 miliardi). Per quanto riguarda, invece, le entrate derivanti da mutui e prestiti per investimenti si è passati da 100 a 1.400 milioni⁴. L'incremento delle entrate tributarie tra 2005 e 2006 (+726 milioni) è quasi completamente ascrivibile all'IRAP (+743 milioni, pari al +19,7 per cento) e solo in parte residuale all'addizionale IRPEF (+13 milioni) e alla tassa automobilistica (+37 milioni).

Tab. 3.1 - Quadro finanziario regionale - Entrate - accertamenti (milioni di euro)

	2002	2003	2004	2005	2006
1 Entrate correnti	10.111	10.093	9.826	9.989	10.380
2 Entrate tributarie (Titolo I)	7.514	8.233	8.411	8.443	9.169
3 di cui IRAP	3.289	3.866	3.747	3.778	4.521
4 di cui compartecipazione IVA	2.982	3.133	3.324	3.251	3.252
5 di cui addizionale IRPEF	246	290	549	569	582
6 di cui tassa automobilistica	500	514	503	482	519
7 di cui accisa benzina	399	336	200	263	201
8 di cui addizionale imposta gas metano	44	49	48	61	54
9 di cui deposito rifiuti solidi	37	34	36	36	36
10 di cui concessioni regionali	11	6	3	3	3
11 Trasferimenti correnti stato/Ue (Titolo II)	2.188	1.458	1.001	1.066	729
12 Entrate extratributarie (Titolo III)	409	402	414	480	482
13 Entrate in conto capitale (Titolo IV) Entrate derivanti da mutui, prestiti ed altre operazioni creditizie (Titolo V) - parte capitale	778	978	834	677	711
14	300	604	300	100	1.400
15 ENTRATE FINALI (1+13)	10.889	11.071	10.660	10.666	11.091

Fonte: Regione Lazio



⁴ L'attività di *funding* della regione del 2006 comprende il mutuo presso la cassa depositi e prestiti per 800 milioni, la riapertura del bond UBS/Dexia per 500 milioni e la tranche del mutuo BEI per 100 milioni.

Per quanto riguarda le altre entrate proprie, la compartecipazione all'IVA, la principale componente del gettito dopo l'IRAP, non mostra variazioni significative, mentre l'accisa sulla benzina riporta una consistente contrazione (-23,5 per cento, da 263 a 201 milioni), riconducibile all'andamento del prezzo del petrolio sui mercati internazionali.

Non sono state accertate le entrate relative all'incremento delle addizionali regionali IRPEF e IRAP portate al massimo livello a fine 2006 per fronteggiare il disavanzo sanitario, che risulteranno per entrambi gli esercizi, dall'esercizio 2007. Tali entrate non accertate, e pari a 737 milioni, devono però essere incluse sul versante della competenza economica, base per il calcolo del profilo tendenziale.

Come è evidente dalla tabella 3.2, le entrate accertate, al netto dei mutui e delle contabilità speciali, nel 2006 sono state pari 11.090 milioni di euro, un incremento di circa il 4 per cento rispetto al 2005.

Dal lato dei tributi propri (UPB⁵ 111), la situazione si presenta con accertamenti pari a 614 milioni (+ 5,3 per cento rispetto al 2005). Si ricorda che tra i tributi propri, il ruolo più importante è esercitato dalla tassa automobilistica (circa 519 milioni accertati nel 2006, pari a circa l'84,5 per cento del totale). Di particolare importanza, in senso quantitativo, è l'IRAP, contabilizzata nell'UPB 112, che rappresenta il 50 per cento del totale del titolo I. Gli accertamenti dell'IRAP, pari a 4.521 milioni di euro nel 2006 sopravanzano il dato del 2005 del 16 per cento: ciò è dovuto alla maggiore dinamica del gettito indotto in parte dalla crescita ed evidenziato anche a livello nazionale.

Di particolare rilevanza è anche la quota di gettito erariale devoluto alla Regione, indicato dall'UPB 121. La dinamica complessiva di questa UPB è sostanzialmente stabile tra il 2005 e il 2006. L'elemento più importante, all'interno della UPB, è rappresentato dalla compartecipazione IVA, accertata per 3.252 milioni nel 2006, pari al 80,6 per cento del totale della UPB 121 (in aumento dell'1 per cento rispetto al 2005). La restante parte deriva dall'addizionale Irpef e dalla compartecipazione all'accisa sulla benzina per autotrazione: nel caso dell'addizionale Irpef, gli accertamenti 2006 sono pari a circa 582 milioni di euro (in crescita rispetto al 2005); nel caso della compartecipazione all'accisa sulla benzina, gli accertamenti 2006 sono pari a 201 milioni di euro (in riduzione rispetto al 2005).

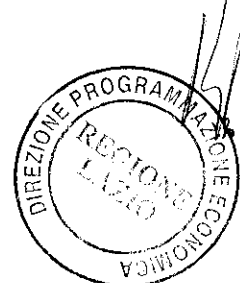
Dal lato delle entrate extra-tributarie (titolo 3), le entrate aggregate accertate sono stabili rispetto al 2005 e pari a circa 486 milioni di euro. In termini di composizione interna gli andamenti sono però differenziati. La UPB 311 (Rendite Patrimoniali), dopo la rilevante riduzione registrata nel 2005 (rispetto al 2004), si è mantenuta stabile. Nella UPB 321 (Entrate da sanzioni amministrative) si segna un incremento dell'aggregato (+50 per cento sul 2005), in cui i maggiori aumenti riguardano le indennità di mora e le pene pecuniarie associate alla riscossione dei tributi. Una possibile spiegazione di questo incremento è ascrivibile all'effetto indiretto dei condoni, di cui è stata corrisposta solo la prima rata, con conseguente penalizzazione della morosità delle omissioni nel versamento della seconda. La diminuzione della UPB 331 (-8,8 per cento sul 2005) è preminentemente imputabile alla diminuzione dei recuperi da assegnazioni statali e comunitarie (- 41 milioni di euro).

⁵ Unità previsionale di base.

Tab. 3.2 - Le entrate regionali dal 2002 al 2006 (milioni di euro)

		Tabella 2 - Le entrate regionali dal 2002 al 2006 (milioni di euro)					
Titolo - UPB	Descrizione	2002	2003	2004	2005	2006	2007
		Rendiconto - Accertamenti					Bilancio - competenza
1	UPB 111 TRIBUTI PROPRI	546	550	592	583	614	595
2	UPB 112 IRAP	3.289	3.866	3.747	3.778	4.521	4.702
3	UPB 113 RECUPERI di tributi propri	53	59	0	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	4.034	5.870
	Entrate derivanti da tributi propri della Regione, dal gettito di tributi erariali o di quote di esso devolute alle Regioni	7.516	8.234	8.413	8.444	9.169	11.167
5	Titolo 1						
6	UPB 221 Trasferimenti di parte corrente per le attività produttive, commerciali e turistiche	2	2	8	16	1	0
7	UPB 222 Trasferimenti di parte corrente per programmazione negoziata, programmi integrati	0	1	2	3	1	1
8	UPB 223 Trasferimenti di parte corrente per TRASPORTO	362	370	415	263	296	423
9	UPB 224 Trasferimenti di parte corrente per ambiente, energia e territorio, casa, infrastrutture	51	31	42	40	14	0
10	UPB 225 Trasferimenti di parte corrente per istruzione, formazione e lavoro	50	65	35	41	58	0
11	UPB 226 Trasferimenti di parte corrente per cultura, sport, patrimonio storico e culturale	0	0	0	0	0	0
12	UPB 227 TRASFERIMENTI DI PARTE CORRENTE PER SANITA	1.519	763	260	643	276	132
13	UPB 228 Trasferimenti di parte corrente per servizi sociali	68	93	87	45	64	0
14	UPB 229 Altri trasferimenti correnti	2	1	2	1	1	0
15	UPB 231 Trasferimenti dallo STATO per copertura oneri ammortamento mutui e prestiti a carico Stato	135	134	133	13	13	0
	Entrate derivanti da contributi e trasferimenti di						
16	Titolo 2 PARTE CORRENTE dell'Unione Europea, dello Stato e di altri soggetti	2.189	1.460	984	1.065	724	555
17	UPB 311 Rendite patrimoniali	27	30	31	15	14	24
18	UPB 312 Interessi attivi	4	18	23	28	7	23
19	UPB 313 Proventi da servizi resi dalla Regione	0	0	0	0	0	0
20	UPB 321 Entrate da sanzioni amministrative	5	18	12	22	33	18
21	UPB 331 Entrate da recuperi e rimborsi	373	241	194	240	219	873
22	UPB 341 Entrate diverse	0	95	154	175	208	107
23	UPB 351 Entrate da alienazioni	0	0	0	0	5	75
24	Titolo 3 Entrate extratributarie	409	402	414	479	486	1.120
25	UPB 411 Programmi comunitari in agricoltura	14	1	7	0	0	37
26	UPB 412 Programmi comunitari per formazione e occupazione	19	19	58	59	99	0
27	UPB 413 Programmi comunitari per lo sviluppo	134	86	92	68	113	3
28	UPB 421 Cofinanziamento statale di programmi comunitari	154	103	145	115	221	34
29	UPB 431 Trasferimenti di parte CAPITALE per le attività produttive, commerciali e turistiche	78	96	56	58	52	2
30	UPB 432 Trasferimenti di parte CAPITALE per programmazione negoziata, programmi integrati	0	116	28	236	165	0
31	UPB 433 Trasferimenti di parte CAPITALE per TRASPORTO	1	5	107	52	5	0
32	UPB 434 Trasferimenti di parte CAPITALE per ambiente, energia e territorio, casa, lavori pubblici	46	123	13	6	32	5
33	UPB 435 Trasferimenti di parte CAPITALE per istruzione, formazione e lavoro	0	0	132	6	0	0
34	UPB 436 Trasferimenti di parte CAPITALE per cultura, sport, patrimonio storico e culturale	0	0	0	0	0	0
35	UPB 437 Trasferimenti di parte CAPITALE per SANITA'	52	417	88	76	8	47
36	UPB 438 Trasferimenti di parte CAPITALE per servizi sociali	0	0	0	0	0	0
37	UPB 439 Altri trasferimenti di parte CAPITALE	101	13	2	0	16	18
38	UPB 441 Alienazioni patrimoniali	0	0	0	0	0	0
	Entrate derivanti da alienazioni, da trasformazione di capitale, da riscossione di crediti e da trasferimento in conto CAPITALE	599	979	728	677	711	146
39	Titolo 4						
40	UPB 511 Entrate derivanti da MUTUI, PRESTITI o altre operazioni creditizie a carico Regione per investimenti	300	4	300	100	1.400	3.922
41	UPB 512 Entrate derivanti da MUTUI, PRESTITI o altre operazioni creditizie a carico Regione per disavanzi sanità	0	600	17	0	0	52
42	Titolo 5 Entrate derivanti da MUTUI, PRESTITI o altre operazioni creditizie	300	604	317	100	1.400	3.974
43	Totale entrate al netto del titolo V e delle partite di giro	10.713	11.075	10.539	10.666	11.090	12.988

Fonte: Regione Lazio



I trasferimenti di parte corrente (dallo Stato e dall'Unione Europea – titolo 2) ammontano a 724 milioni di euro (- 47 per cento sul 2005). L'80 per cento dei trasferimenti, nel 2006, riguarda trasferimenti connessi al servizio di trasporto e trasferimenti connessi al servizio sanitario nazionale. Quelli associati al trasporto (UPB 223) sono aumentati per effetto degli accertamenti delle assegnazioni del Ministero dei Trasporti destinate alla parziale copertura dei disavanzi d'esercizio delle aziende di trasporto pubblico locale per il periodo 1987-1997 e degli accertamenti per l'assegnazione dello stato e del rinnovo del primo biennio economico del CCNL relativo al settore del trasporto pubblico locale. Nella UPB 227 (sanità), invece, la riduzione delle entrate accertate è imputabile alla diminuzione della quota del Fondo Sanitario Nazionale per le spese correnti.

Un aumento si registra dal lato dei trasferimenti in conto capitale. Il titolo 4 registra, nel complesso, un aumento del 5 per cento rispetto al 2005. A questo incremento fanno riscontro: l'azzeramento della UPB 435 (trasferimenti per istruzione, formazione e lavoro), nella misura di -6 milioni; una drastica riduzione dei trasferimenti in conto capitale per il trasporto (UPB 433); una flessione di circa il 90 per cento dei trasferimenti in conto capitale per la sanità (UPB 437).

Degli 11.090 milioni di euro di cui è composto il bilancio regionale, solo una piccola parte può essere considerata libera, cioè senza vincoli di destinazione con l'attuazione del federalismo fiscale il quadro potrebbe modificarsi radicalmente.

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 e che coinvolge gran parte dell'ammontare complessivo dei tre tributi.

Di converso, le somme che in qualche misura sono vincolate al finanziamento della sanità (la maggior parte delle entrate tributarie in forma di IRAP, addizionale IRPEF e compartecipazione IVA, i trasferimenti vincolati di parte corrente e di parte capitale, i mutui per il ripiano dei disavanzi sanitari), ammontano nel 2005 a circa 8.631 milioni di euro, pari a circa il 78 per cento del bilancio regionale (al netto delle partite di giro).

La politica fiscale dell'amministrazione di centro-sinistra che guida la regione è stata in fase di avvio sostanzialmente neutrale. Nel 2006, a seguito dell'aggravarsi del disavanzo del sistema sanitario e della "scoperta" di un debito pari a 10 miliardi di euro è stato impresso un forte impulso restrittivo, intervenendo sulle aliquote relative all'IRAP e l'addizionale IRPEF. L'aliquota IRAP è stata portata dal 4,25% al 5,25%, mentre l'addizionale IRPEF è salita dallo 0,9% all'1,4%, esaurendo quasi completamente i margini di autonomia fiscale della regione.

A seguito dell'intervento restrittivo sull'IRAP e sull'IRPEF, che ha portato i due tributi ai livelli massimi consentiti, i margini di manovra fiscale della regione si sono notevolmente ristretti: il gettito teorico a disposizione della regione a seguito di ulteriori interventi fiscali può essere quantificato in 100-120 milioni, provenienti in larga parte dalla tassa automobilistica e dall'accise sulla benzina.

3.2 LE SPESE REGIONALI

Le spese regionali per l'anno 2006 ammontano a 12.590 milioni di euro, di cui 10.954 di parte corrente e 1.636 di parte capitale

Nel 2006, le spese complessive regionali (impegni) sono ammontate a 12.590 milioni (tabella 3.3), delle quali 10.954 milioni di parte corrente e 1.636 milioni di parte capitale. Rispetto al 2005, l'incremento delle uscite è stato pari al 5,2 per cento: questa crescita è il risultato di un aumento delle spese correnti (+7 per cento) e di una contrazione di quelle in conto capitale (-5,4 per cento).

Entrando nel dettaglio delle principali voci di spesa, la componente relativa a beni e servizi (riga 3) passa dai 310 milioni del 2005 ai 345 del 2006, evidenziando quindi una crescita prossima al 13 per cento. Molto sostenuta nel 2006 anche la dinamica della spesa per il personale, che sale a 257 milioni dai 212 milioni dell'anno precedente, con un incremento del 21 per cento (riga 2).

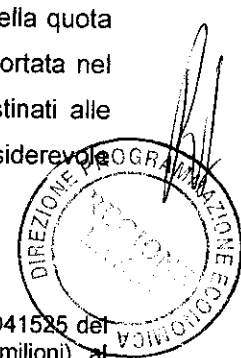
Tab. 3.3 - Quadro finanziario regionale - Spese - Impegni (milioni di euro)

	2002	2003	2004	2005	2006
1 Spese correnti	9.061	10.478	9.660	10.238	10.954
2 di cui personale	199	201	203	212	257
3 di cui beni e servizi	245	231	299	310	345
4 di cui trasferimenti correnti	8.967	10.394	9.460	9.549	10.169
5 di cui interessi (compresi oneri stato)	134	150	158	132	132
6 di cui altre spese	30	17	54	35	88
7 Cancellazioni ex- art 70	-514	-515	-514	0	-37
8 Spese in conto capitale	783	1.057	1.316	1.730	1.636
9 di cui beni ed opere immobiliari	139	261	288	184	251
10 di cui trasferimenti	907	1.636	2.312	1.666	1.405
11 di cui altre spese in conto capitale	264	340	403	409	527
12 Cancellazioni ex- art 70	-527	-1.180	-1.687	-529	-547
13 SPESE FINALI (1+8)	9.924	11.638	10.976	11.968	12.590

Fonte: Regione Lazio

I trasferimenti correnti (riga 4), descritti in dettaglio nella tabella 3.4, sono passati dai 9.548 milioni del 2005 ai 10.169 milioni del 2006. La quota preponderante di quest'aggregato è rappresentata dalla voce sanità e servizi sociali, pari a 8.969 milioni, in crescita del 4 per cento sul 2005: nel dettaglio, i trasferimenti correnti riconducibili alla sanità sono stati pari a 8.761 milioni (+4,6 per cento sul 2005), mentre quelli destinati ai servizi sociali si sono fermati a 207 milioni (-13,3 per cento).

Per quanto riguarda gli altri trasferimenti correnti, va segnalata una consistente ripresa della quota destinata ai trasporti (dai 595 milioni del 2005 ai 853⁶ del 2006), dopo la brusca contrazione riportata nel 2005 (-32 per cento sul 2004). Nella stessa direzione si sono mossi anche i trasferimenti destinati alle imprese, che dopo la forte contrazione del 2005 (-21 per cento) hanno evidenziato un considerevole recupero (da 147 a 172 milioni).



⁶ Gli 853 milioni impegnati per l'anno 2006 per i trasporti comprendono anche i capitoli D41513, D41520 e D41525 del bilancio regionale relativi, rispettivamente, alla stipula del contratto di servizio per la Co.Tral. SpA (190,1 milioni), al finanziamento dell'AREMOL (4,4 milioni) e agli oneri derivanti dai servizi aggiuntivi del contratto di servizio con Met.Ro. SpA (18 milioni).

Tab. 3.4 - Quadro finanziario regionale - Spese per trasferimenti correnti - Impegni (milioni di euro)

	2002	2003	2004	2005	2006
1 Trasferimenti correnti	8.967	10.394	9.460	9.548	10.169
2 <i>di cui sanità e servizi sociali</i>	7.688	9.273	8.209	8.621	8.969
3 <i>di cui sanità</i>	7.417	9.017	7.994	8.380	8.761
4 <i>di cui servizi sociali</i>	271	256	215	239	207
5 <i>di cui trasporti</i>	880	804	881	595	853
6 <i>di cui economia (imprese)</i>	200	183	185	147	172
7 <i>di cui istruzione e cultura</i>	131	110	131	137	124
8 <i>di cui edilizia sociale</i>	47	4	38	33	35
9 <i>di cui amministrazione</i>	10	10	7	5	8
10 <i>di cui altri</i>	11	10	9	12	9

Fonte: Regione Lazio

Tornando alla tabella 3.3, la riga 7 e la riga 12 riportano le cosiddette "cancellazioni ex- articolo 70", rispettivamente per la parte corrente (37 milioni di euro) e per quella in conto capitale (547 milioni). Si tratta delle somme correlate a trasferimenti comunitari vincolati che, in base alla prassi contabile della regione, vengono, anno dopo anno, riassegnate automaticamente alla competenza dell'anno successivo.

Nel 2006, le spese in conto capitale (riga 8 della tabella 3.3) hanno evidenziato una contrazione del 5,4 per cento, passando in valore assoluto da 1.730 a 1.636 milioni (al netto delle cancellazioni relative all'ex art. 70). La componente più rilevante dell'aggregato, i trasferimenti, ha riportato una contrazione del 15,6 per cento, scendendo da 1.666 milioni a 1.405: si tratta della seconda contrazione consecutiva, tale da riportare il livello della spesa significativamente al di sotto del dato del 2003. In direzione opposta rispetto ai trasferimenti, si sono mosse invece le altre voci di spese in conto capitale considerate, quella per beni e servizi, passata da 184 a 251 milioni (+36,4 per cento), e quella relativa alle altre uscite, passata da 409 a 527 milioni (+28,9 per cento). Come anticipato anche nel precedente DPEFR, nel corso del 2006 c'è stata una maggiore correlazione tra la dinamica degli impegni e quella dei pagamenti: si è passati da un rapporto tra pagamenti e impegni pari al 41,2 per cento per l'anno 2005 ad un valore pari al 55,6 per cento per il 2006. Questa dinamica, se da un lato riflette un aspetto di natura tecnica (lo spostamento nel conto residui delle somme non pagate che sino al 2005 era automaticamente riportato nella competenza dell'anno seguente), evidenzia senza dubbio una maggiore attenzione dell'attuale amministrazione verso il grado di realizzazione degli interventi programmati.

3.3 IL DISAVANZO REGIONALE

Il disavanzo del 2006 (tabella 3.5), considerando la correzione delle entrate non accertate (riga 3), registra un leggero miglioramento rispetto al 2005, passando da 933 a 916 milioni. Il saldo corrente corretto (riga 4), in avanzo di 9 milioni, peggiora rispetto al valore del 2005 (120 milioni). Il saldo di parte capitale migliora di 128 milioni. Tale andamento dovrebbe trovare ulteriore conferma nel 2007. L'azione di governo della nuova amministrazione, che ha cominciato ad esprimersi nella seconda metà del 2005, ha impresso un impulso espansivo iniziale, con l'assestamento 2005 e con la legge finanziaria regionale per il 2006, giustificato dall'avvio della azione di governo in un quadro finanziario apparentemente normale. Nel corso del 2006, l'emersione dell'imponente disavanzo sanitario, conosciuto nella sua reale dimensione verso la fine dell'anno, ha indotto la svolta restrittiva, realizzata con la legge finanziaria regionale per il 2007 (vedi capitolo

4). L'effetto più significativo della correzione è rappresentato dall'incremento delle entrate che agisce dal 2006 anche se sarà registrato a partire dal bilancio del prossimo anno. Nel 2006 le entrate aggiuntive determinate dall'incremento delle addizionali regionali, stimate in 737 milioni, consentono la copertura totale del disavanzo sanitario dell'anno. La situazione complessiva risulta quindi decisamente migliorata rispetto al 2005 quando all'avanzo corrente di 120 milioni si accompagnava un disavanzo del sistema sanitario di 1,8 miliardi. Nel 2007 e negli anni successivi a questo effetto si dovrebbero aggiungere quello della riduzione delle spese correnti e dei costi di produzione del sistema sanitario previsti dal piano di rientro, nonché l'incremento del gettito a legislazione vigente indotto dalla crescita e stimato dal modello econometrico (vedi capitolo 6).

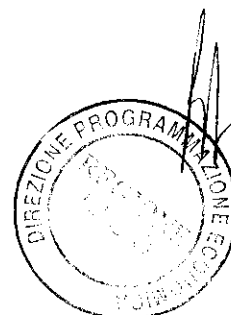
Il dato relativo alla parte corrente è quello che può essere considerato maggiormente rilevante, poiché esprime il bilanciamento tra flusso delle entrate ordinarie e flusso delle spese ricorrenti: un elevato disavanzo può essere riassorbito solo con azioni di medio periodo volte a migliorare l'efficienza. Differente il discorso per il saldo di parte capitale poiché, se le spese impegnate sono destinate ad investimenti produttivi, il disavanzo registrato nell'anno può essere più che compensato da una crescita dei redditi negli anni successivi con un conseguente ritorno positivo per la finanza pubblica.

Tab. 3.5 - Quadro finanziario regionale - Saldi differenziali (milioni di euro)

	2002	2003	2004	2005	2006
1 Saldo corrente (entrate correnti - spese correnti)	1.050	-385	166	-249	-574
2 Residui perenti correnti	-	-	-	-	97
3 Entrate correnti non accertate di cui	-	-	-	369	486
3a Fondo perequativo	-	-	-	-	286
3b IRAP	-	-	-	-	90
3c Fondo Sanitario Regionale	-	-	-	-	110
4 Saldo corrente corretto (1+2+3)	1.050	-385	166	120	9
5 Saldo capitale (entrate capitale - spese capitale)	-5	-78	-482	-1.053	-925
6 Saldo complessivo da rendiconto (1+5)	1.045	-464	-316	-1.302	-1.499
7 Saldo complessivo corretto (4+5)	1.045	-464	-316	-933	-916
(il segno - indica un disavanzo)					

Fonte: Regione Lazio

Il saldo complessivo corretto, che include sia le spese correnti sia le spese in conto capitale, mostra uno squilibrio di 916 milioni nel 2006 (riga 7 della tabella 3.5). 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 politiche 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.



3.4 IL DEBITO REGIONALE

Al 31 dicembre 2006, il debito della Regione Lazio ammontava a 5.277 milioni di euro La situazione del debito regionale, considerando anche la quota a carico dello Stato, ammonta nel 2006 a 4.177 milioni, cui vanno aggiunti 1,1 miliardi dell'operazione Sa.nim, per un totale di 5.277 milioni. Nel 2006, l'attività di finanziamento è stata molto importante, caratterizzata dalla riapertura di un *bond* per 500 milioni (vedi il paragrafo 3.4.1 del precedente DPEFR) e da un mutuo della Cassa Depositi e Prestiti per 800 milioni, attivato in chiusura d'anno.

Tab. 3.6 – Andamento del Debito della Regione Lazio – 1999-2006

SITUAZIONE DEL DEBITO IN ESSERE AL 31 DICEMBRE 2006								
milioni di euro	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
a Debito lordo								
A carico Regione	1.325	1.508	1.945	1.975	2.473	2.528	2.544	3.590
A carico Stato	668	899	817	871	720	677	626	587
b Nuovi prestiti								
A carico Regione	156	250	517	110	600	194	141	1.400
A carico Stato	(1) 144	(3) 333	(4) 41	(7) 190	0	106	0	0
c Rimborsi del debito (parte capitale)								
A carico Regione	56	67	80	80	102	139	125	354
A carico Stato	73	(2) 102	123	136	151	149	(11) 51	43
b-c Variazioni del debito lordo								
A carico Regione	100	183	436	40	498	55	16	1046
A carico Stato	71	231	-83	44	-151	-43	-51	-43
d Interessi								
A carico della Regione	66	78	88	(6) 72	95	113	97	101
A carico Stato	58	(2) 72	73	61	53	41	24	29
Costo medio del debito								
	5,0	5,2	4,5	3,6	3,8	4,5	3,8	2,8

NOTE

- (1) Emissione Euro 300 milioni: Quota destinata al settore Trasporti investimenti. (Tranche "A") (Legge n. 194/98)
 (2) Comprensivi delle quote relative al Mutuo Trasporti Investimenti - Tranche "A" Emissione EURO 300 mld (Legge n. 194/98)
 (3) Mutuo Trasporti copertura disavanzi 1994/96 Legge 194/98 (in ammortamento dal 1/7/2000)
 (4) Mutuo Trasporti copertura disavanzi 1997 legge n. 472/99 art. 12 (in ammortamento dal 1/1/2001)
 (5) Mutuo a copertura dei disavanzi sanitari relativi agli anni 1995/2000
 (6) Sono stati detratti gli interessi di preammortamento pari a € 17.740 (cap. 19600) relativi all'anno 2002 del mutuo copertura disavanzi sanitari di € 516 milioni perché pagati nell'anno successivo, aggiunti quindi nella colonna relativa all'anno 2003
 (7) € 189,6 milioni dell'emissione di € 300 milioni (€ 137 trasporti investimenti (vedi Decreto Min. Trasporti del 17/5/2001); € 38,5 Provincia Rieti; € 1,5 Prov. Rieti e Roma (Vedi ordinanza n. 3124/2001); € 2,5 Provincia di Frosinone (vedi decreto Ministero Ambiente n. 109/nbo 16/5/2002); € 10 mln relativi al Piano nazionale Sicurezza stradale (vedi Decreto Ministero delle Infrastrutture e Trasporti n. 938 del 2/12/2002 - Inserito nelle disponibilità dell'emissione 2002. copertura disavanzi sanitari anno 2000
 (8) € 105,2 mln Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 5/5/2003 che ripartisce i contributi previsti dalla legge n. 166/2002, € 0,8 mln Decreto del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali n. 102.021 del 1/8/2003
 (9) Apertura di credito BEI - prima tranche di € 100 mln; Sicurezza stradale per 10 mln inizialmente inserito a carico dello Stato nell'emissione 2002 ma successivamente stomato e riaggiunto a carico Regione con deliberazione n.712/2005; e 5 mln penale estinzione anticipata mutuo Dexia (rinegoziati); 26 mln penale allungamento scadenza mutuo € 600 mln - Il tranche Sanità -
 (10) comprensivi dei 10mln della Sicurezza stradale (vedi nota n. 10)
 (11) Riapertura UBS/Dexia € 500 mln + Il tranche BEI € 100 mln + Mutuo Cassa DDPP € 800 mln

Fonte: Regione Lazio

Come si evidenziava nel precedente DPEFR, al debito a lungo termine va aggiunto il debito corrente derivante dal bilancio (saldo tra residui attivi e passivi ed impiego delle disponibilità di cassa). Sull'entità del debito corrente è necessario effettuare un'attenta ricognizione dei dati di bilancio. In proposito, rileviamo che la nuova amministrazione, fin dal suo primo documento di programmazione (DPEFR 2006 – 2008, pag. 48 - 49), ha effettuato sul tema riflessioni metodologiche tendenti a semplificare il calcolo del disavanzo e del debito corrente, "distinguendo nettamente tra flussi annuali di indebitamento e stock accumulato di debito".

La legge finanziaria per il 2007 ha definitivamente classificato come debito le operazioni di dilazione di pagamento effettuate nel settore sanitario con garanzia regionale. Al debito primario va quindi sommato l'ammontare del debito transatto, pari nel 2006 a 6.856 milioni.

Per fronteggiare i programmi di investimento già attivati e attivabili è prevedibile, nei prossimi anni, una moderata attività di reperimento fondi, da attuare con attenzione, nell'ambito dei limiti previsti dalle norme vigenti.

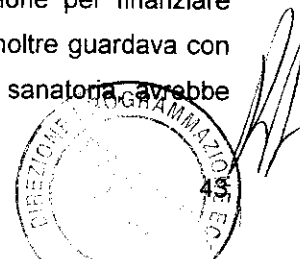
3.5 IL RATING DELLA REGIONE

Lo scorso mese di marzo, l'agenzia Standard & Poor ha confermato il declassamento al livello BBB del rating a lungo termine della Regione. Le procedure di abbassamento del merito di credito sono state avviate nel febbraio 2006 e forniscono un giudizio oggettivo sulle modalità di gestione del sistema sanitario prevalse nel recente passato.

Il 28 febbraio 2006 l'agenzia Standard & Poor's operava un primo declassamento del rating a lungo termine della Regione Lazio da "A" ad "A-" a seguito dell'emersione di disavanzi sanitari superiori per 1,7 miliardi di euro rispetto alle cifre ufficialmente comunicate dalla precedente Amministrazione relativamente al periodo 2003-2005. Standard & Poor's esprimeva preoccupazione per la consistenza dello scostamento, per l'affidabilità dei dati finanziari e per la situazione di cassa delle aziende. Considerando infatti che gran parte dei disavanzi pregressi ufficiali erano stati coperti con manovre la cui manifestazione di cassa sarebbe è differita nel tempo, il progressivo emergere di disavanzi più rilevanti del previsto preannunciava una grave crisi di liquidità del sistema sanitario regionale, tamponata solo con operazioni di cartolarizzazioni di crediti sanitari in cui la Regione si assumeva l'onere di pagamento del debito commerciale riscadenzato su periodi inizialmente brevi poi sempre più dilatati nel tempo.

Il ricorso alle suddette transazioni poteva in teoria giustificarsi ai fini di supplire ai ritardi nella liquidazione delle integrazioni sanitarie dello Stato. La giustificazione veniva meno, tuttavia, alla luce della mancata inclusione di opzioni di rimborso anticipato delle obbligazioni emesse, nel momento in cui la Regione avesse introitato i fondi statali. Il progressivo disallineamento tra il volume delle operazioni di cartolarizzazione e i crediti vantati dallo Stato che si palesava nel corso del 2006, suggeriva che le transazioni servissero in realtà a finanziare i disavanzi sanitari pregressi. Inoltre il servizio del debito, particolarmente oneroso, era assicurato da una trattenuta alla fonte dalla rimessa sanitaria mensile, che aumentando progressivamente, generava, a sua volta, nuovi ritardi di pagamento.

In data 22 settembre 2006, Standard & Poor's poneva quindi il rating "A-" della Regione Lazio sotto osservazione con implicazioni negative, proprio in seguito alla crescente polemica sull'utilizzo delle cartolarizzazioni di crediti sanitari e sulla loro natura contabile. In particolare, la Corte dei Conti sosteneva la natura di debito delle operazioni, paventava il rischio d'incompatibilità costituzionale delle stesse e, di conseguenza, di nullità. Standard & Poor's si interrogava non tanto sulla natura debitoria delle transazioni, assodata da principio per l'agenzia, quanto sugli strumenti a disposizione della regione per finanziare disavanzi passati e futuri evitando la paralisi del sistema sanitario. Standard & Poor's inoltre guardava con preoccupazione all'incertezza del quadro normativo nazionale, che in assenza di una sanatoria avrebbe esposto la Regione al rischio di nullità per l'intera durata delle transazioni.



Nel frattempo, dal confronto tra la Regione Lazio ed il Ministero dell'Economia e delle Finanze, emergeva un disallineamento tra i conti economici delle aziende sanitarie ed i loro stati patrimoniali, ricostruiti e resi disponibili solo alla fine del terzo trimestre 2006. Gli stati patrimoniali delle aziende sanitarie segnalavano passività eccedenti per circa 4 miliardi di euro.

Standard & Poor's vedeva confermati i dubbi circa l'inaffidabilità dei dati fino ad allora ricevuti e in merito all'assenza di meccanismi di controllo. In attesa delle decisioni del Ministero dell'Economia e delle Finanze, l'agenzia declassava in data 10 novembre 2006 il rating da "A-" a "BBB" mantenendo quest'ultimo sotto osservazione con implicazione negativa. L'agenzia affermava a quel punto che il merito di credito dipendeva solo dallo Stato e che in assenza di una rete di salvataggio, il merito di credito della regione avrebbe potuto essere declassato in categoria speculativa. Alle stesse condizioni giungevano l'agenzia Moody's, ponendo il rating "A1" sotto osservazione, e l'agenzia Fitch, che rivedeva le prospettive sul rating "A" della Regione Lazio da stabili a negative.

Standard & Poor's ha concluso il periodo di sorveglianza nel marzo 2007, confermando il rating di lungo termine a "BBB" a seguito della firma di un accordo bilaterale in cui, a fronte di un impegno di razionalizzazione draconiano da parte della Regione, lo Stato predisponendo le risorse per il pagamento nel 2007 del debito commerciale transatto e per la copertura parziale del debito non transatto, subordinando, tuttavia, le prospettive stabili agli esiti della ricognizione sul debito non transatto (prevista per giugno 2007) e alla certezza sui tempi di erogazione delle risorse stanziato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Una prima inversione di tendenza, frutto dell'azione di contrasto del debito attivato dalla corrente amministrazione.

Il rating Moody's della Regione Lazio, da tempo fermo al livello "A1", è stato recentemente portato al livello "A2". Il Lazio resta quindi in serie A, perlomeno per Moody's. E' un grande successo, che premia lo sforzo di risanamento intrapreso dalla amministrazione regionale e l' incisivo intervento del governo nazionale a sostegno della regione.

Il giudizio espresso da Moody's sul Lazio (A2) si colloca 3 livelli sopra quello espresso da Standard & Poor's (BBB). La distanza tra le due valutazioni non sembra comunque imputabile alle variabili strutturali dell'economia laziale; ad aver pesato sul giudizio negativo di Standard & Poor's, sono dunque state le variabili legate alla trasparenza, credibilità e comunicazione dei dati di bilancio quali apparivano prima che fosse avviato il processo di risanamento. Non a caso, negli ultimi mesi, si è lavorato a stretto contatto con le agenzie di rating ristabilendo un rapporto di fiducia, volto a restituire credibilità e affidabilità al flusso informativo destinato alle stesse agenzie.

Il rating "BBB" è tra i più bassi assegnati da Standard & Poor's ad una regione nell'area G7 e posiziona il merito del credito della Regione in linea con realtà quale quelle dei paesi dell'Europa Centrale. Tuttavia i fondamentali del Lazio sono di gran lunga superiori a quelli dei paesi est-europei: PIL doppio e minor disoccupazione, entrate consistenti e solido contesto istituzionale.

Nell'area G7, il Lazio ha fondamentali di bilancio che si confrontano favorevolmente con alcuni degli enti territoriali tedeschi, francesi, spagnoli e canadesi posizionati nelle categorie "A+" e "AA-". La struttura economica del Lazio presenta indicatori in linea con le regioni del centro-nord Italiane dotate di rating "A+" e superiori rispetto a gran parte delle regioni internazionali riportate nella tabella 3.7.

Tab. 3.7 – Rating “BBB” a confronto

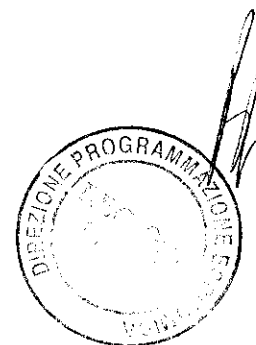
	Rating	PIL pro capite (US\$) 2005	Entrate totali (US\$) 2005	Margine corrente (% entrate correnti) 2005	Media 2003- 2005	Ricorso al mercato (% entrate totali) 2005	Debito Diretto * (% entrate correnti) 2005
Lazio	BBB/prospettive negative	36.333	15.981	-5,1	1,5	8,3	100,1
Zagabria (città di)	BBB/Stabile	2.300	844	28,6	25,3	4,4	8,7
Polinesia Francese	BBB+/Negativo	14.683	957	18,3	16,2	0,5	57,9
Reunion (regione di)	BBB+/Stabile	17.059	583	-1,1	18,1	-53,6	28,4
Amaroussion (città di)	BBB-/Positivo	ND	92	16,3	5,8	19,5	210,3
Budapest (città di)	BBB+/Negativo	ND	1.390	13,6	13,9	-11,6	40,6
Riga (città di)	BBB/Stabile	8.584	555	9,1	8,4	0,7	62,1
Vilnius (città di)	BBB+/Stabile	15.828	256	-4,3	3,7	-6,7	20,9
Cracovia (città di)	BBB+/Stabile	ND	573	11,5	11,9	-4,7	56,1
Lodz (città di)	BBB/Stabile	ND	525	5,2	9,5	-2,8	36,0
Mosca (città di)	BBB+/Stabile	11.382	17.587	35,3	30,2	5,7	16,7
S. Pietroburgo (città di)	BBB-/Stabile	4.462	4.841	22,3	20,7	8,1	6,4
Aranjuez (città di)	BBB/Stabile	ND	65	12,0	13,3	0,1	122,5
Media "BBB"		16.390	1.875	11,2	12,4	-5,3	78,7

* Il debito della Regione Lazio include le operazioni di vendita con riaffitto e dilazioni di pagamento dei crediti sanitari, così come certificato da KPMG

Fonte: Elaborazione su Standard & Poor's

Standard & Poor's assegna al Lazio il peggior merito di credito in Italia. Ci sembra che l'assetto istituzionale italiano non giustifichi affatto un tale differenziale. Il Lazio viene collocato insieme al Comune di Orvieto e un livello sotto i Comuni di Napoli, Jesi e Roseto degli Abruzzi. Rispetto alle principali regioni e città italiane la Regione Lazio è posizionata 5 livelli sotto realtà come la Regione Sicilia e il Comune di Roma (A+) e 2 livelli sotto la Regione Campania (A-).

Per inquadrare correttamente il merito di credito della regione Lazio nel sistema degli enti territoriali internazionali occorre condurre un'analisi con regioni simili per dimensione e struttura di bilancio e/o tessuto socio-economico all'interno dell'area G7. A livello nazionale, la performance finanziaria della Regione Lazio è comparabile con regioni italiane con rating nella categoria della singola "A" come la Regione Campania. Mentre a livello internazionale la Regione Lazio presenta fondamentali di bilancio che si confrontano favorevolmente con alcuni degli enti territoriali tedeschi, francesi, spagnoli e canadesi posizionati nella categoria "A+" e "AA-".



Tab. 3.8 – Confronti con alcuni enti italiani ed europei

	Lazio	Campania	Sicilia	Roma	Sardegna- Anshu (State)	Brandeburgo (State)	Nord-Pasce di Calais (Regione)	Quebec (Provincia)	Valencia (Comunità Autonoma)
Rating di Controparte (Febbraio 2007)	BBB prospettiva stabile	A-/Stabile/	A+/Stabile /	A-/Stabile/	AA- /Stabile/A-	AA- /Stabile/A-	AA- /Stabile/A-	A-/Stabile/A-	AA- /Stabile/A-
Media ultimi tre anni, dati consuntivo									
Margine corrente (% entrate correnti)	-1,5	0,4	1,2	5,6	-2,2	4,8	27,6	1,0	8,4
Saldo prima del ricorso al mercato (% delle entrate totali)	-6,2	-10,4	-1,9	-11,7	-11,5	-7	-6,9	2,6	-6,2
Spese in c/capitale (% spese totali)	25,58	23,5	20,6	32,4	19,3	18,2	38,1	3,5	15,4
Trasferimenti ricevuti (% entrate totali)	32,6	32,9	17,1	19,7	35,4	35,4	52,0	16,8	26,7
Dati consuntivo 2005 (mil. €)									
Entrate totali	10.767	11.175,90	16.849	3.488	9.096,60	9.121,60	1.020	38.145,9	9.556,50
Entrate proprie (% entrate correnti)	56	33,1	35	63,5	6,0	7,7	41,2	66,6	43,8
Debito diretto *	10.022	3.983	2.951	6.933	19.241	17.397	1.319	54.092	6.821,7
Debito diretto (% entrate correnti)	100,1	38,5	20,9	229	235,8	210,4	141,9	141,8	74
Interessi passivi (% entrate correnti)	ND	1	1,4	23,3	10,7	9,5	5,3	11,6	2,6
Servizio del debito (% entrate totali)	ND	2,0	3,3	173,8	68,2	27,9	14,7	11,6	3,6
Indicatori socio-economici									
Popolazione ('000)	5.205	5.759	5.017	2.700	2.510	2.560	4.013	7.560	4.692
Tasso di Disoccupazione (%)	7,9	15,6	16,2	7,3	20,3	18,2	13,1	8,3	8,9
PII (nominale) per capita, unscald	24.437	13.844	14.073	28.320	18.202,80	18.902,60	19.835	20.716,40	18.279
PII pro capite (%media nazionale)	109	61,8	61,3	124,3	70	71,3	93,7	85,5	93,4

Fonte: Standard & Poor's

Le azioni intraprese per risanare i conti della sanità regionale (vedi cap. 5) e il rinnovato rapporto con le agenzie di rating sono i passi necessari per riportare tutti i rating della Regione a un livello coerente con le caratteristiche socio-economiche di fondo.

4. LA DECISIONE DI BILANCIO PER IL 2007

Un segnale di discontinuità molto netto rispetto al passato è stato dato. Per la prima volta, da quando esiste, la regione ha evitato l'esercizio provvisorio. Il quadro delle entrate e delle spese regionali per il 2007 è stato definito prima dell'inizio dell'anno. Un successo importante che dovrà diventare la regola, ed è una premessa indispensabile per un'amministrazione efficace ed efficiente, al servizio dei cittadini⁷.

Una manovra correttiva, dell'ordine di 6 miliardi di euro nel triennio, per risanare i conti della sanità, integrata a febbraio da ulteriori misure. L'anticipazione nella legge finanziaria dei contenuti della programmazione dei fondi comunitari 2007 – 2013, perfezionata successivamente nel Piano Operativo Regionale.

4.1 LE REGOLE

Conoscibilità, confrontabilità e prevedibilità Il cantiere del bilancio è aperto, per sperimentare le innovazioni finalizzate al miglioramento della conoscibilità, della confrontabilità e della prevedibilità delle grandezze rappresentate. Come si precisava nel DPEFR 2007- 2009 la ragione di questo impegno non è dettato "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".

4.1.1 Tre obiettivi raggiunti

Nel DPEFR dello scorso anno, oltre alla questione del rispetto dei tempi, si indicavano altri due elementi del processo da perfezionare: il rapporto tra Giunta e Consiglio nella definizione dei documenti di bilancio ed il contenuto tipico della legge finanziaria. Anche questi sono stati colti, con un notevole grado di approssimazione.

Per il 2007 il governo regionale ha proposto (ed il Consiglio ha approvato) una coerente manovra di finanza pubblica. E' la prima volta che ciò si è verificato in modo compiuto. Lo scorso anno eravamo riusciti ad approssimare questo obiettivo solo per il progetto di bilancio, mentre la legge finanziaria era stata costruita completamente nel Consiglio regionale. Una consuetudine negativa, in cui non si distingue con

⁷ Nel motivare l'esigenza dell'approvazione dei documenti di bilancio nei tempi prefissati, nel DPEFR 2007 – 2009, pag. 55 (pag. 190 BURL n.1/2007), si affermava: "Non siamo animati, nel perseguire con tenacia questo obiettivo, dalla acrimonia 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 nel 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".



nettezza la responsabilità propositiva dell'esecutivo, dal ruolo dell'Assemblea rappresentativa, che può modificare, anche radicalmente, i progetti iniziali prima di approvarli, ma deve fare partire l'esame dall'iniziativa legislativa del governo⁸. Anche questo elemento può considerarsi acquisito e deve diventare una prassi costante⁹.

La legge finanziaria per il 2007 esprime un contenuto molto più compatto di quella dell'anno precedente. E' una legge meno frammentata, più organica¹⁰. Ciò è dovuto probabilmente al grado di coerenza della proposta iniziale, ma anche alla ipotesi, pur non realizzata concretamente, di collocare le norme di carattere settoriale in un disegno di legge collegato. Con la legge finanziaria per il 2006 sono state definite le premesse normative per il potenziamento dello strumento, che può quindi essere proficuamente attivato per il prossimo anno¹¹.

4.1.2 Le modifiche alla legge di contabilità: prosegue il processo di innovazione

Anche la legge finanziaria per il 2007, in continuità con quella dell'anno precedente, ha innovato significativamente la legge di contabilità regionale, stabilizzando il bilancio per assessorati, già introdotto in forma di allegato, ed introducendo le nuove classificazioni economiche e funzionali (SEC 95).

Il bilancio per assessorati del 2007 ha migliorato la conoscibilità e chiarezza del bilancio. Sono state redatte le note preliminari, che hanno rappresentato un primo interessante esercizio di traduzione del capitolo del DPEFR sulle politiche settoriali, ponendo le premesse per la predisposizione di un bilancio sociale della regione (come si argomenta al paragrafo 6.6, cui si rinvia) e recuperando un approccio

⁸ Sul punto, nel DPEFR 2007 – 2009, pag. 58 (pag. 193 BURL n. 1/2007), si osservava: *“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”*.

⁹ Sarebbe possibile ed auspicabile, come rilevava il DPEFR 2007 – 2009, pag. 55 (pag. 190 BURL n. 1/2007) per perfezionare il rapporto tra esecutivo e legislativo nella decisione di bilancio, *“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)”*.

¹⁰ Ai 74 articoli della legge finanziaria per il 2007 si contrappongono i 192 articoli della legge finanziaria per il 2006. Inoltre mentre il disegno di legge iniziale era, per il 2006, sostanzialmente inesistente (7 articoli), nel 2007 ne contava 54.

¹¹ L'articolo 44 della legge finanziaria regionale per il 2006 pone 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 organizzativo 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 ‘esaminati [i] dopo l'approvazione della legge di bilancio e della finanziaria. Un'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”* (DPEFR 2007 – 2009, pag. 57/ pag. 192 BURL n. 1/2007).

programmatorio nella predisposizione del bilancio¹². La completa attuazione di queste innovazioni deve essere perfezionata con la riorganizzazione delle unità previsionali del bilancio, per rappresentare con maggiore nitidezza i programmi dei vari assessorati e l'implementazione del controllo di gestione che dal 2008, sarà pienamente gestito dalla struttura regionale. E' un circolo virtuoso, che continueremo ad alimentare.

Una nuova frontiera di innovazioni normative, in coerenza con il processo di riorganizzazione amministrativa delle strutture preposte alla formazione del bilancio, riguarda la cassa. E' necessario predisporre un documento trimestrale che dia conto al decisore dei flussi finanziari in corso d'anno, sia sul versante delle entrate che su quello delle uscite. Va strutturato in tempi brevi, considerando anche il lavoro per il rinnovo della tesoreria regionale.

4.2 I CONTENUTI DELLA MANOVRA DI BILANCIO PER IL 2007

Riduzione delle spese correnti, aumento delle entrate e riduzione dei costi sanitari

Il quadro della finanza regionale è, nel corso del 2006, drasticamente peggiorato, a causa della emersione dell'enorme debito sanitario. L'operazione trasparenza, che ha scoperto una situazione debitoria di circa 10 miliardi di euro, viene riepilogata nel capitolo 7, cui si rinvia. Lo scenario è stato chiaro alla fine di ottobre del 2006 e, di conseguenza non poteva non influenzare la decisione di bilancio.

La manovra netta, riportata in uno specifico allegato alla legge finanziaria ed integrata con la legge 2 del 2007, si articola sulla riduzione delle spese correnti, sull'aumento delle entrate e sulla riduzione dei costi di produzione sanitari.

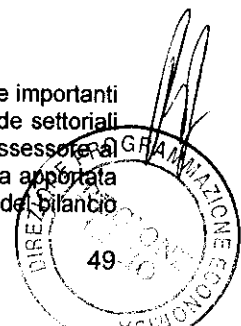
Tab. 4.1 – Manovra di bilancio 2007 – 2009 – Spesa corrente

Parte corrente				
	Spesa corrente	2007	2008	2009
	Manovra sulla spesa corrente (bilancio)	50	50	50
	Riduzione del 25% spese non obbligatorie	67	67	67
	Riduzione spese microsettoriali	15	15	15
	Riorganizzazione del sistema società regione	10	10	10
	Razionalizzazione degli enti regionali	10	10	10
	fondo perduto a fondo di rotazione)	22	22	22
	Ricontrattazione mutui	43	43	43
1	Totale manovra spesa corrente	217	217	217

Fonte: Regione Lazio

Per il 2007 la previsione è pari a 217 milioni di minori spese correnti (da conseguire principalmente con una drastica riduzione delle spese non obbligatorie, la cui impegnabilità è limitata al 75 per cento dello

¹² Con innovazione della prassi nel primo caso e normativa nel secondo, sono stati introdotti nel processo due importanti documenti: la lettera agli assessori con cui l'assessore al bilancio avvia il processo di redazione delle schede settoriali del DPEFR, alla sua seconda attuazione (vedi lettera del 23/04/2007); la Circolare del Presidente e dell'assessore al bilancio agli assessorati sulla impostazione di bilancio e della legge finanziaria prevista dalla recente modifica apportata all'articolo 17 bis della legge 25 del 2001, sperimentata per la prima volta in occasione della predisposizione del bilancio e della finanziaria per il 2007.



stanziamento; dalla ricontrattazione dei mutui esistenti e dalla riorganizzazione dei meccanismi di incentivazione alle imprese).

Tab. 4.2 – Manovra di bilancio 2007 – 2009 - Entrate

Entrate		2007	2008	2009
a	Manovra entrate (addizionali) - incluse nei ricavi sanità [riga A]	737	737	737
	Valorizzazione patrimonio regionale	20	20	20
	Adeguamento canoni e concessioni	10	10	10
	Condono ambientale (legge nazionale)	0	50	50
	Valorizzazione patrimonio GEPRA	50	100	100
2	Totale manovra entrate	780	880	880

Fonte: Regione Lazio

Il gettito stimato relativo alle addizionali regionali è stato quantificato dal Ministero dell'economia e delle finanze in 737 milioni annui. Tale gettito è destinato all'equilibrio del sistema sanitario regionale relativo all'anno precedente e costituisce una precondizione per accedere al fondo di accompagnamento previsto dalla legge finanziaria nazionale per il 2007. Per questo, con la legge 2 del 2007, è stato prolungato di un anno, fino al 2010, il termine per l'aumento della addizionale regionale IRAP, fissato nella legge finanziaria regionale al 2009. La manovra sulle entrate è integrata da misure relative alla valorizzazione del patrimonio e di adeguamento dei canoni di locazione.

Tab. 4.3 – Manovra di bilancio 2007 – 2009

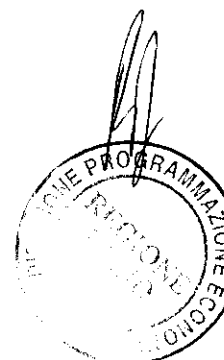
Sanità		2007	2008	2009
A	Stima ricavi	10.015	10.205	10.245
B	Costi - andamento tendenziale (piano di rientro sanità)	10.798	11.230	11.679
D	Totale manovra sanità	788	1.092	1.467
E	Costi - andamento programmatico (E = B - D)	10.010	10.138	10.212
F	Disavanzo sanità (F = A - E)	5	67	33
G	MANOVRA COMPLESSIVA LORDA CORRENTE (G = 1 + 2 + D) [nel triennio 6,6 miliardi]	1.785	2.189	2.564
H1	Quota regionale annuale trentennale per la copertura del debito sanitario pregresso	250	250	250
H2	Ulteriore quota regionale (legge 2/2007)		60	60
H	Totale quota regionale	250	310	310
Interventi aggiuntivi per l'equità - parte corrente				
	Politiche per il sociale (asili nido, centri antiviolenza, adozioni)	7	7	7
	Contrasto alla povertà ed esclusione sociale	10	10	10
	Sostegno mobilità anziani	6	6	6
	Misure a sostegno dei giovani	1,5	1,5	1,5
I	Totale interventi equità	24,5	24,5	24,5
Altri interventi di parte corrente				
	Riorganizzazione sistema dei pagamenti sanità	2,5	0	0
	Rafforzamento direzioni bilancio, sanità, formazione	3	0	0
L	Totale altri interventi parte corrente	5,5	0	0
M	MANOVRA COMPLESSIVA NETTA CORRENTE (M = G - H - I - L)	1.505	1.855	2.230

Fonte: Regione Lazio

La terza componente della manovra è quella relativa alla riduzione dei costi di produzione del sistema sanitario, previsto dal piano di rientro (vedi il capitolo 7), ed ammonta, per il 2007, a 788 milioni.

La somma delle tre componenti della manovra sviluppa un impatto nel 2007 di 1.785 milioni (6,6 miliardi nel triennio) al lordo di alcuni interventi di spesa (riga G). Parte di queste risorse sono state destinate al ripiano del debito sanitario pregresso e ad alcuni interventi di carattere sociale (la manovra netta residua è indicata nella riga M della tabella).

L'altra componente della manovra di finanza pubblica è stata l'anticipazione nella legge finanziaria regionale dei contenuti del piano di investimenti 2007 – 2013. Dal punto di vista della programmazione delle risorse questo aspetto costituisce un forte elemento di discontinuità rispetto al passato¹³. Negli articoli 37 e 38 della legge finanziaria regionale si afferma infatti in modo esplicito, rispettivamente per il fondo sociale europeo (FSE) e per i fondi FERS (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale) e FAS (Fondo per le Aree Sottosviluppate), che le risorse dei fondi comunitari 2007 - 2013 definite dal programma operativo adottato dalla Giunta regionale ed approvato dal Consiglio sono utilizzate privilegiando la concentrazione delle risorse e l'integrazione delle politiche per l'attuazione di interventi di grande impatto strategico per lo sviluppo regionale.



¹³ L'articolo 66 della legge finanziaria recita in proposito "(Anticipazione della programmazione dei fondi comunitari)
1. La Regione, al fine di ottimizzare l'impiego delle risorse comunitarie, definisce, prima della redazione del programma operativo, previsto dagli articoli di cui al presente titolo, nell'ambito degli assi di riferimento previsti dall'Unione europea, programmi di intervento, allocando risorse dei fondi FAS (Fondo per le Aree Sottosviluppate) e FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale) e cofinanziamenti nazionali e regionali, per complessivi 1512 milioni di euro, di cui 280 milioni di euro per l'asse innovazione ed economia della conoscenza, 567 milioni di euro per l'asse ambiente e prevenzione dei rischi e 565 milioni di euro per l'asse accessibilità. 2. Nei programmi operativi riguardanti l'utilizzo del FESR e del FAS può essere variata la distribuzione delle risorse tra gli assi nel limite del 10 per cento". Negli articoli 63, 64 e 65 l'anticipazione della utilizzazione dei fondi viene declinata rispettivamente per ambiente, prevenzione rischi e cultura; innovazione ed economia della conoscenza; accessibilità.

Tab. 4.4 – Manovra di bilancio 2007 - 2009

Parte capitale	2007	2008	2009
Interventi aggiuntivi per lo sviluppo - Opere strategiche			
Trasversale nord Orte civitavecchia (quota regionale) - Totale intervento 400	54	23	23
Messa in sicurezza della Salaria 40 mln in 3 anni	10	15	15
Interventi sull'A24 per 40 mln di euro in 3 anni	10	20	10
Programma rifiuti - Totale intervento 175 nel settennio 2007-13	25	25	25
Piano risanamento risorse idriche - Quota regionale 210 mln. Totale intervento 350 nel settennio 2007-13	30	30	30
APQ Roma regione in materia di mobilità sostenibile - Totale intervento regione 350 in nel 2007-13 su un complessivo importo di 700	50	50	50
Emergenza abitativa nel Lazio (ad esclusione di Roma)	40	0	0
Edilizia sovvenzionata (ATER) - nuove case per 100 mln nel triennio	40	40	20
Microcredito	3	3	3
Piccoli comuni - investimenti per 6 mln nel triennio	2	2	2
Centri storici per 115 mln nel triennio 2007-09	35	40	41
Piano straordinario messa in sicurezza edilizia scolastica per 200 mln complessivi nel 2007-09	30	100	70
Interventi straordinari - rete dei teatri nel Lazio per 42 mln nel 2007-13	6	6	6
Interventi in materia di sviluppo economico per complessivi 280 mln nel 2007-13	40	40	40
Interventi in materia di logistica di impresa per complessivi 35 mln nel 2007-13	5	5	5
K Totale interventi parte capitale	380	399	340

Fonte: Regione Lazio

4.3 LA PARTECIPAZIONE: 62 COMUNI DEL LAZIO HANNO ADERITO AL PROGETTO DELLA REGIONE

Esperimenti di forme innovative di democrazia Fin dall'insediamento del nuovo governo regionale, la Regione Lazio ha avviato un percorso di Economia Partecipata, che costituisce un obiettivo fondamentale dell'Assessorato al Bilancio, Programmazione Economico-Finanziaria e Partecipazione per sperimentare forme innovative di democrazia. Questa esperienza rappresenta una delle prime pratiche di bilancio partecipato a dimensione sovralocale avviate in Italia.

Uno dei primi atti approvati nella legge finanziaria 2006, la prima del nuovo governo regionale, è stato proprio quello di introdurre una variazione sull'iter di formazione alla legge sul Bilancio permettendo la possibilità di avviare un processo partecipato sui più importanti documenti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio della Regione. La legge finanziaria (L.R. 28 aprile 2006, n.4, art.44) introduce l'articolo 3 bis (c.4), della legge regionale 20 novembre 2001, n. 25 dove si considera "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”, rimandando ad apposito regolamento l’attuazione delle modalità di esecuzione del processo partecipato.

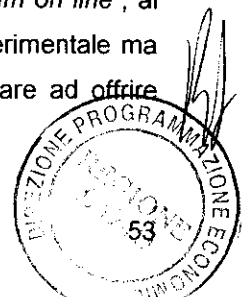
Ad oggi sono stati sviluppati due cicli partecipativi. Il primo, sperimentale, è stato avviato nel novembre 2005 e ha coinvolto sia la politica istituzionale che i corpi intermedi delle diverse realtà sociali presenti sul territorio laziale (associazionismo, sindacati, associazioni di categoria, comitati, reti, ecc.) fino ad arrivare ai singoli cittadini. Un processo che, vista la fase del tutto sperimentale ed i tempi estremamente ristretti, è stato chiaramente parziale, riuscendo a soddisfare, solo una parte delle richieste di incontri pubblici.

Il secondo ciclo di attivazione del processo partecipato è stato avviato verso la fine di giugno 2006; il primo passo del nuovo processo è stata la raccolta dei contributi di partecipazione sulla proposta di Documento di Programmazione Economico-Finanziaria Regionale (DPEFR) 2007-2009. I contributi, sottoforma di osservazioni e proposte, sono stati espressi dai molteplici soggetti, sia persone che enti pubblici e privati, interessati e coinvolti dall’iniziativa di partecipazione. Del processo è stata ovviamente data massima comunicazione, informazione e diffusione (anche attraverso alcuni URP locali e l’attivazione di uno specifico numero verde). Al termine di questo processo si è proceduto alla redazione del *“Documento della partecipazione”* che contiene il resoconto sintetico dei contributi di partecipazione acquisiti negli incontri pubblici preceduto dai dati sulla presenza, sulle schede di partecipazione compilate, sul numero degli interventi diretti e sulla durata.

Al fine di incentivare pratiche partecipative nella formazione del processo di bilancio dei comuni, nel 2006, la Regione Lazio ha finanziato un apposito bando, grazie al quale, oggi, ben **62 comuni del Lazio e 3 Municipi romani** hanno a disposizione le risorse per sperimentare meccanismi di partecipazione dei cittadini nelle decisioni economiche dell’Amministrazione. Tra i progetti approvati vi sono quelli dei Municipi XI, XIII e XVII di Roma, che sperimenteranno il bilancio partecipato, così come quelli di importanti comuni laziali come Aprilia, Civitavecchia, Monterotondo, Tivoli, Pomezia, Fondi e Sora. Circa un comune laziale su sei, in rappresentanza di tutte e cinque le province, ha avviato politiche economiche e finanziarie partecipate. Si tratta di un record a livello europeo. In nessuna altra regione d’Europa si è infatti giunti a un così capillare impegno politico nel segno della partecipazione.

Sulle orme del successo avuto dal primo bando, la finanziaria regionale 2007, ha previsto un nuovo stanziamento di 700 mila euro per finanziare un bando anche per il 2007 per avviare processi partecipativi sulle scelte economiche e finanziarie. L’entità del contributo sarà proporzionale al numero di abitanti residenti nel Comune e la priorità verrà data ai progetti presentati da più comuni o municipi associati.

L’Assessorato al Bilancio assieme all’Assessorato alla Tutela dei Consumatori e Semplificazione Amministrativa ha poi promosso un progetto di *e-Democracy* chiamato *“PARTECIPA Lazio”*, che introduce nell’area *“Economia partecipata”* del portale internet istituzionale modalità innovative per l’acquisizione dei contributi di partecipazione e la disponibilità ad un’interazione diretta attraverso forme di *“forum on line”*, ai fini di facilitare il processo partecipato sul bilancio. Chiaramente si è ancora in una fase sperimentale ma l’Amministrazione intende investire in futuro anche su queste modalità innovative per provare ad offrire maggiori strumenti per facilitare un’interazione puntuale e diffusa.



5. I CONTI DELLA SANITÀ

In un editoriale apparso recentemente su un importante quotidiano economico¹⁴, la situazione della sanità laziale viene definita, facendo leva sull'immaginario collettivo, con il paragone tra Lazio e Indonesia: le classi dirigenti corrotte che dilapidano impunite le risorse pubbliche. In questa convinzione c'è senza dubbio un elemento di verità. Non a caso nel *"Piano di Rientro"* si afferma in proposito che: *"La dimensione quantitativa del fenomeno ha superato le previsioni più pessimistiche e, a posteriori, si è rivelata come la proiezione finanziaria di un vero e proprio "caso Lazio", circuito perverso di inefficienza e malaffare, su cui sta indagando la magistratura, e che vede implicati vertici amministrativi e politici della precedente amministrazione regionale"*.

Dall'articolo richiamato emerge una inesatta sensazione di continuità, che non tiene conto del ribaltamento degli equilibri politici: nel Lazio si è insediata, due anni or sono, una nuova amministrazione, che ha sostituito la precedente travolta dagli scandali; la nuova Giunta, tra i suoi primi atti, ha sostituito tutti i direttori generali delle aziende sanitarie, molti dei quali sono attualmente inquisiti per reati di corruzione; ha avviato un intenso lavoro di trasparenza, che ha fatto emergere gravi disfunzioni nella gestione e un imponente debito sanitario occultato dietro le irregolarità amministrative e i ritardi cronici nella approvazione dei bilanci; ha approvato, per la prima volta dopo 30 anni, il bilancio di previsione della regione e la legge finanziaria per il 2007 nel dicembre 2006, evitando l'esercizio provvisorio. I risultati si cominciano a vedere: tra le regioni che hanno registrato un disavanzo nel 2006 non compare il Lazio, che ha chiuso in pareggio, a fronte di uno squilibrio nel 2005 di 1,8 miliardi.

La tab. 5.1 evidenzia i conti del sistema sanitario regionale per l'anno 2006: la differenza tra preconsuntivo e consuntivo, pari a 124 milioni di euro, è stata coperta dalla Regione nel mese di luglio con apposito intervento legislativo.

¹⁴ Roberto Perotti, *"Un sistema che premia chi peggio amministra"* Il Sole24ore del 14 aprile 2007.

Tab. 5.1 - I conti del Sistema Sanitario Regionale nel 2006

CONSOLIDATO REGIONALE	A	B	C	D=B-C	E=D-A
	PRECONSUNTIVO 2006	CONSUNTIVO 2006	VARIAZIONE DEI BILANCI DELLE AZIENDE	CONSUNTIVO 2006 CON RETTIFICHE DA BILANCI DELLE AZIENDE	CONSUNTIVO CON RETTIFICHE SU PRECONSUNTIVO 2006
CONTRIBUTI IN CONTO ESERCIZIO	8.746.830.223	8.772.671.488	-	8.772.671.488	25.841.265
PROVENTI E RICAVI DIVERSI	28.623.710	28.979.293	-	28.979.293	355.583
CONCORSI, RECUPERI, RIMBORSI PER ATTIVITA' TIPICHE	35.345.799	39.911.272	-	39.911.272	4.565.473
COMPARTICIPAZIONE ALLA SPESA PER PRESTAZIONI SANITARIE	94.705.202	99.031.225	-	99.031.225	4.326.023
COSTI CAPITALIZZATI	106.115.378	111.972.145	-	111.972.145	5.856.767
RICAVI E PROVENTI PER SERVIZI SOCIOSANITARI	159.234.461	175.786.496	-	175.786.496	16.552.035
TOTALE RICAVI	9.170.854.773	9.228.351.919	-	9.228.351.919	57.497.146
ACQUISTO DI BENI SANITARI	932.442.379	928.824.547	-	928.824.547	3.617.832
ACQUISTO DI BENI NON SANITARI	35.107.562	33.765.072	-	33.765.072	1.342.490
ACQUISTO DI SERVIZI SANITARI	5.007.483.710	5.101.197.641	-	5.101.197.641	93.713.931
ACQUISTO DI SERVIZI NON SANITARI	757.734.023	766.416.053	-	766.416.053	8.682.030
MANUTENZIONI E RIPARAZIONI	112.041.541	107.300.492	-	107.300.492	4.741.049
GODIMENTO BENI DI TERZI	156.306.659	164.518.232	-	164.518.232	8.211.573
COSTI PERSONALE	2.910.209.233	2.940.039.695	3.000.000	2.937.039.695	26.830.461
ONERI DIVERSI DI GESTIONE	106.625.866	175.895.557	2.500.000	178.395.557	71.769.689
AMMORTAMENTI	152.313.606	164.518.680	-	164.518.680	12.205.073
SVALUTAZIONI	93.318	1.457.189	-	1.457.189	1.363.871
VARIAZIONI DELLE RIMANENZE	18.179.595	13.233.585	2.738.725	15.972.310	2.207.285
ACCANTONAMENTI TIPICI DELL'ESERCIZIO	15.877.789	87.467.798	25.424.414	42.043.384	28.165.616
SALDO PROVENTI E ONERI FINANZIARI	49.155.651	62.603.993	-	62.603.993	13.448.342
RETTIFICHE DI VALORE ALLE ATTIVITA' FINANZIARIE	-	-	-	-	-
SALDO PROVENTI E ONERI STRAORDINARI	36.375.234	34.809.768	10.655.373	24.154.395	60.529.630
IMPOSTE DELL'ESERCIZIO	229.346.764	232.023.990	-	232.023.990	2.677.226
TOTALE COSTI	10.410.183.255	10.767.605.123	39.318.512	10.728.286.611	318.103.356
RISULTATO DELL'ESERCIZIO	1.239.328.482	1.539.253.204	39.318.512	1.499.934.692	260.606.210
ONERI FORFETTARI SU TRANSAZIONI ANNI 2005 E PRECEDENTI	-	-	-	76.924.989	-
SOPRAVVIVENZA ATTIVA RILEVATA NEL IV TRIM 2006 ATTUALMENTE IN CONTESTAZIONE	-	-	-	53.000.000	-
RISULTATO DELL'ESERCIZIO AL NETTO DELLE POSTE SUINDICATE	1.239.328.482	-	-	1.370.009.703	130.681.221
Esiti del tavolo di verifica del MEF	-	-	-	-	-
Effetto sterilizzazione / ammortamenti	46.198.229	52.546.535	-	52.546.535	6.348.306
Maggiori accantonamenti per effetto CCNL	60.000.000	60.000.000	-	60.000.000	-
RISULTATO DELL'ESERCIZIO RICALCOLATO DA MEF	1.253.130.253	1.546.706.669	-	1.377.463.168	124.332.915

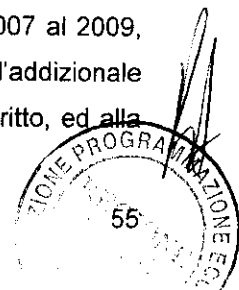
Fonte: Regione Lazio

5.1 LE INNOVAZIONI DELLA LEGGE FINANZIARIA DEL 2007

Eventuali squilibri tra costi e ricavi saranno automaticamente ripianati dall'incremento delle addizionali regionali

La questione dei disavanzi cronici nella sanità è stata risolta in modo coerente nella legge finanziaria nazionale per il 2007. Dall'anno in corso non sarà più possibile accumulare squilibri tra costi e ricavi, poiché questi saranno automaticamente ripianati dall'incremento, per pari importo, delle addizionali regionali. In un certo senso proprio come si afferma nel citato articolo: "alzare le tasse locali o fallire". E poiché non può fallire una struttura che fornisce un servizio fondamentale (in un settore peraltro dove il mercato fallisce), appare più ragionevole fare agire l'impopolarità della maggiore pressione fiscale, che dovrebbe indurre i cittadini a sanzionare il decisore politico inefficiente. Il governo di centrosinistra ha quindi agito su questo fronte, in accordo con le regioni, in modo molto netto per colpire inefficienze e sperperi.

Con la legge finanziaria, in attuazione del "Piano della Salute" approvato con l'adesione delle Regioni, oltre ad incrementare in modo rilevante il fondo sanitario nazionale ed ad accelerare i meccanismi di trasferimento delle risorse, è stato destinato un contributo speciale, per ciascun anno dal 2007 al 2009, per accompagnare le regioni in maggiore difficoltà. Tale contributo, insieme all'incremento dell'addizionale IRPEF e dell'aliquota IRAP al massimo livello, che è una condizione preliminare per averne diritto, ed alla



riduzione dei costi di produzione, prevista dai piani di rientro messi a punto dalle regioni stesse insieme al governo nazionale, rende possibile il conseguimento dell'equilibrio rispettivi sistemi regionali dal 2007.

Si tratta di un obiettivo di grande rilievo, che le regioni in difficoltà non possono fallire, pena l'aumento delle addizionali al disopra del limite massimo fino a copertura dell'eventuale squilibrio. La legge finanziaria ha introdotto per la prima volta in modo così netto, un vincolo stringente per garantire l'equilibrio del sistema: se la classe politica regionale sarà incapace nell'equilibrare costi e ricavi del sistema sanitario la penalizzazione ricadrà direttamente sui rispettivi cittadini, secondo un criterio di piena responsabilizzazione.

Per il Lazio lo schema di equilibrio del sistema sanitario regionale è riepilogato nella tabella 5.2, ripresa dal "Piano di Rientro".¹⁵

Tab. 5.2 - Quadro previsionale del servizio sanitario regionale (milioni di euro)

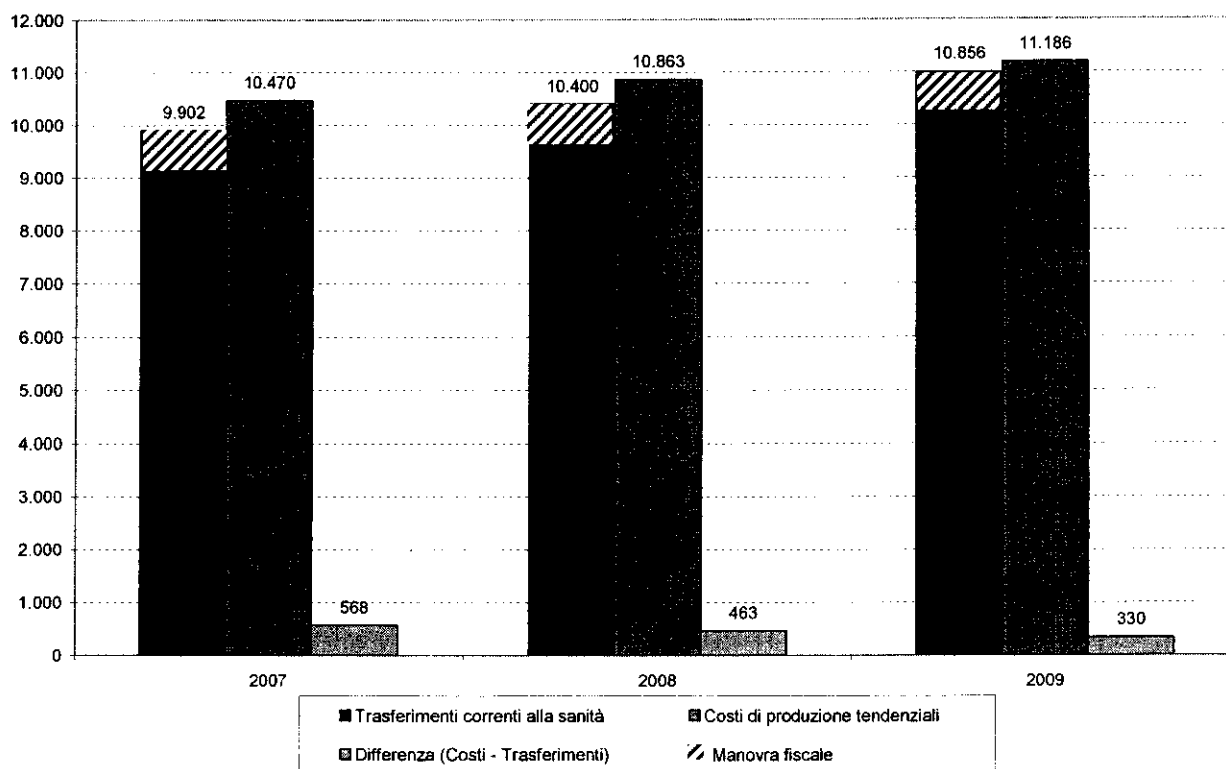
RICAVI		2007	2008	2009
1	Fondo sanitario+Obiettivi di piano+ Entrate vincolate	8.440	8.596	8.844
2	Integrazione FSR finanziaria regionale	60	67	67
3	Integrazione FSN straordinaria (fondino)	391	391	391
4	Altre entrate proprie (al netto di ticket)	106	106	106
5	Stima effetto ticket	175	175	175
6	Totale ricavi	9.170	9.333	9.581
COSTI				
7	Costi di produzione tendenziali	10.470	10.863	11.186
8	Saldo voci economiche	-100	-99	-100
9	Saldo intramoenia	-9	-13	-16
10	Manovra costi	788	1.091	1.302
11=6-7+8+9+10	Risultato di gestione prima del saldo costi capitalizzati - ammortamenti	-620	-551	-419
12	Saldo costi capitalizzati - ammortamenti	-41	-41	-41
13=11+12	Risultato di gestione comprensivo del saldo costi capitalizzati - ammortamenti	-662	-592	-460
14	Manovra fiscale	737	737	737
15=11+14	Risultato di gestione dopo la manovra fiscale prima del saldo "costi capitalizzati - ammortamenti"	117	186	318
16=13+14	Risultato di gestione dopo la manovra fiscale comprensivo del saldo "costi capitalizzati - ammortamenti"	75	145	277

Fonte: Piano di Rientro

Confrontando i dati relativi ai trasferimenti correnti alla sanità (tab. 6.5, "spese previste per trasferimenti correnti") con quelli riguardanti i costi di produzione tendenziali delle ASL evidenziati nella tabella 5.2, emerge una differenza dovuta alla diversità degli aggregati considerati (il bilancio consolidato delle ASL ed il bilancio regionale) e dei sistemi di contabilizzazione (la contabilità economica per le ASL e la contabilità finanziaria per il bilanci regionale). Tale differenza è evidenziata nella figura 5.2.

¹⁵ Vedi "Piano di Rientro" pag. 159.

Fig. 5.2 – Confronto tra trasferimenti correnti e costi di produzione tendenziali della sanità (milioni di euro)



Fonte: Nostre elaborazioni

5.2 IL COMPLETAMENTO DELL'OPERAZIONE TRASPARENZA

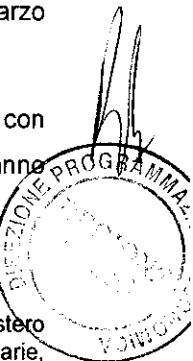
Conclusioni della due diligence sul debito sanitario del Lazio: 10 miliardi di euro

Il processo di definizione del nuovo quadro di riferimento nazionale è andato di pari passo con il completamento dell'operazione trasparenza. Mentre si definiscono le coordinate del "Patto per la Salute", che si sarebbe riversato nella legge finanziaria il decisore regionale è impegnato nella predisposizione del "Piano di Rientro", e nell'approvazione dei bilanci delle aziende sanitarie. Dai

bilanci relativi all'anno 2005, per la precisione dagli stati patrimoniali, emerge un extradebito di notevoli dimensioni che viene complessivamente quantificato in 3,7 miliardi. Il debito complessivo sfiora i 10 miliardi. E' emergenza finanziaria. Mentre ci si appresta a correre ai ripari con la manovra di bilancio descritta nel Capitolo 4, il decisore regionale chiede aiuto al governo nazionale, che risponde positivamente. *Standard and Poor's* colpisce con un pesante declassamento del Lazio, che finisce in zona BBB, ultima tra le regioni italiane. A questa penalità aggiunge la minaccia della zona speculativa, che sarà rimossa solo nel marzo 2007, dopo la sigla dell'accordo.

Per verificare l'entità del debito rilevato viene chiesto il supporto ad un *advisor* contabile che, con una specifica *due diligence*, ne conferma l'entità complessiva e propone le linee di lavoro che saranno sviluppate nel "Piano di Rientro"¹⁶.

¹⁶ Nell'ambito del "Piano di Rientro" è stata avviata, con l'assistenza dell'*advisor* contabile indicato dal ministero dell'economia (KPMG), una azione di ricognizione e riconciliazione di tutte le situazioni debitorie delle aziende sanitarie, con l'intento, oltre a quello della analitica individuazione delle posizioni debitorie al fine della loro estinzione, di definire delle metodologie contabili in grado di consentire, in tempi brevi, la certificazione dei bilanci delle ASL/AO. Nello stesso



Il 28 dicembre 2006, contestualmente alla approvazione del bilancio regionale e della manovra per il 2007, viene siglata una lettera di intenti tra il Ministro dell'Economia, il Ministro della Salute e il Presidente della Regione Lazio in cui si fissa la *road map* del risanamento¹⁷.

5.3 IL PIANO DI RIENTRO, L'ACCORDO DEL 28 FEBBRAIO 2007 E L'ATTUAZIONE DEL PIANO

Il Piano di Rientro: Nelle prime settimane del 2007 viene messo a punto il "*Piano di Rientro*", che la **un vero e proprio** Giunta regionale approva il 12 febbraio. Rispetto alle prime versioni, elaborate nei **piano industriale** mesi precedenti e di cui si può trovare sintesi anche nel DPEFR dello scorso anno, la versione del Piano approvato dalla regione e condiviso dal ministero, un documento di oltre 200 pagine, si configura come un vero e proprio piano industriale e prevede una consistente riduzione dei costi di produzione (788 milioni di euro nel 2007, 1.091 nel 2008 e 1.302 nel 2009) che saranno raggiunti riducendo i posti letto eccedenti (nel Piano è riportato l'elenco delle strutture che saranno ridimensionate), bloccando il turn-over per 1 anno, riducendo le spese per acquisto di beni e servizi e altri obiettivi di cui con minuzia è indicato lo scadenario, i soggetti responsabili della attuazione, l'impatto finanziario. La regione sarà affiancata dal governo nei 3 anni di esecuzione del Piano dai ministeri del tesoro e della salute e le deliberazioni relative alle questioni contenute nel Piano dovranno essere sottoposte ad un vaglio preventivo.

L'aiuto selettivo del governo è condizionato al conseguimento degli obiettivi del Piano, non ci troviamo quindi in nessun modo, come è stato malignamente affermato, di fronte ad "un pasto gratis".

Il Piano si articola in quattro obiettivi generali (1 - ridefinizione della rete e dell'offerta di servizi ospedalieri; 2 - riorganizzazione del livello dell'assistenza territoriale e sviluppo del sistema delle cure primarie; 3 - governo della dinamica dei costi di produzione delle prestazioni e dei servizi direttamente gestiti; 4 - conseguimento dei risparmi previsti dalla normativa nazionale) ciascuno dei quali è, a sua volta, articolato in obiettivi specifici¹⁸. Dalla declinazione degli obiettivi specifici in obiettivi operativi emerge

tempo è in atto un processo di riorganizzazione dei sistemi informativi che prevede l'integrazione di tutte le aziende, nonché la definizione di precisi principi per il consolidamento.

¹⁷ Nella lettera si afferma che i sottoscrittori "*convengono sulla necessità di interventi urgenti ed inderogabili, che consentano di riportare con certezza detto Servizio in una situazione di equilibrio economico, nel rispetto dei Livelli Essenziali di Assistenza.*

Essi individuano tre fasi nel processo di aggiustamento attraverso le quali assicurare tale imprescindibile obiettivo:

1. *l'introduzione di misure a carattere immediato;*
2. *la predisposizione, entro il 31 gennaio 2007, da parte della Regione Lazio di un "Piano di Rientro", composto di due sezioni, una riguardante il riequilibrio della gestione corrente, l'altra l'ammortamento dei debiti accumulati al 31 dicembre 2005, ivi compreso il concorso dello Stato;*
3. *la sottoscrizione, entro il 15 febbraio 2007, dell'accordo tra Stato e Regione, ai sensi dell'articolo 1, comma 180, della Legge 311/2004."*

¹⁸ 1.1 Individuazione dei fabbisogni, ridefinizione e riqualificazione dell'offerta.

1.2 Riconduzione del numero dei posti letto agli standard nazionali.

1.3 Riassetto organizzativo dell'attività assistenziale con effetti sul governo della dinamica dei costi.

2.1 Potenziamento delle attività distrettuali per il governo della domanda orientato a garantire la continuità assistenziale e l'accesso alle cure appropriate.

2.2 Riorganizzazione delle attività territoriali per una diversa allocazione delle risorse.

2.3 Politica del farmaco.

3.1 Contenimento dei costi diretti di produzione.

3.2 Controllo sull'andamento complessivo dei costi e riorganizzazione del debito commerciale.

4.1 Misura nazionale AIFA – delibera 28 settembre 2006: effetto sul 13%

4.2 Misura nazionale AIFA – delibera 28 settembre 2006: effetto sul 3%

chiaramente che il piano non si propone soltanto la mera riduzione dei costi di produzione, ma la riorganizzazione del sistema, migliorando le risposte del sistema pubblico al bisogno di salute dei cittadini.

La tabella 5.3, ricavata dal "Piano di Rientro"¹⁹, mostra l'articolazione dei risparmi previsti per i 4 obiettivi generali.

Tab. 5.3 Piano di Rientro – Risparmi previsti per obiettivi generali (milioni di euro)

Obiettivi		2007	2008	2009
1	Ridefinizione della rete e dell'offerta di servizi ospedalieri	300	478,6	592,9
2	Riorganizzazione del livello dell'assistenza territoriale e sviluppo del sistema delle cure primarie	220	271,4	289
3	Governo della dinamica dei costi di produzione delle prestazioni e dei servizi direttamente gestiti	7	18	24
4	Conseguimento dei risparmi previsti dalla normativa nazionale	261	323	396,1
TOTALE		788	1.091	1.302

Fonte: Piano di Rientro

Il 28 febbraio 2007 è un giorno molto importante. Alla presenza della stampa il Ministro dell'Economia, il Ministro della Salute e il Presidente della Regione Lazio firmano l'accordo ai sensi del comma 180 della legge finanziaria per il 2005. L'accordo prevede il programma operativo per il periodo 2007-2009, le modalità di estinzione anticipata del debito sanitario accumulato, le procedure di affiancamento e di verifica del Piano e le modalità di erogazione delle risorse. Nello stesso giorno il Consiglio Regionale approva un'importante variazione al bilancio, con la quale viene coperto il disavanzo sanitario per il 2006, si incrementa da 250 a 310 milioni la quota di entrate destinata, a partire dal 2008 e per 30 anni, a coprire la estinzione anticipata del debito pregresso, si prolunga fino al 2010 l'incremento dell'aliquota IRAP.

Un primo importante passo è stato compiuto. Possono partire l'attuazione del Piano, in vista della prima verifica, conclusa positivamente all'inizio del mese di giugno e le procedure di estinzione del debito accumulato.

Il "Piano di Rientro", secondo i dati relativi al primo trimestre 2007, sta funzionando. E' un dato incoraggiante, che premia lo sforzo comune che è stato profuso per il conseguimento dell'obiettivo del riequilibrio dei conti. La riduzione dei costi di produzione rappresenta l'obiettivo principale del Piano e, per il 2007, è prevista una contrazione di 788 milioni di euro. Ciò consentirà di posizionare i costi dell'intero anno al livello di 10.016 milioni di euro previsto dal Piano. Nel primo trimestre i costi sono stati pari a 2.525 milioni di euro e la riduzione è stata, rispetto ai 197 milioni previsti, di 142 milioni, 55 in meno dell'obiettivo. Ma in questo calcolo non si considerano una serie di misure i cui effetti ancora non sono quantificabili poiché frutto di provvedimenti entrati in vigore recentemente (ad esempio: la riduzione della spesa farmaceutica) o i cui effetti non si sono ancora pienamente dispiegati (ad esempio: il blocco del *turn over*). Se questa tendenza venisse confermata, alla fine dell'anno sarà conseguito, sul versante della spesa, l'obiettivo del pareggio.



4.3 Maggiori entrate da ticket sulla specialistica e ticket sul pronto soccorso – codici bianchi – settore pubblico

4.4 Minori spese da sconto da laboratori privati, farmaci off label, dispositivi medici e ticket presso strutture pubbliche

4.5 Riduzione del costo del personale secondo quanto previsto dalla normativa nazionale

¹⁹ Vedi "Piano di Rientro" pag. 161

5.4 L'ESTINZIONE DEL DEBITO PREGRESSO

Il ricorso a risorse straordinarie statali e regionali E' evidente che un elemento di discontinuità così netto della politica nazionale, rispetto ai vincoli morbidi fino ad ora sperimentati, unitamente ad una stringente politica di riduzione dei costi di produzione del sistema sanitario, non potevano non essere abbinate alla soluzione della questione del debito pregresso al 31 dicembre 2005, riepilogato nella tabella 5.4.

Tab. 5.4 – Debito pregresso al 31 dicembre 2005 (milioni di euro)

Debito non transatto	3.700	1
Debito transatto	7.500	2
Transatto scaduto nel 2006 (pagato con il FSR del 2006)	1.056	3
Transatto scaduto nel 2004-2005	693	4
Debito individuato dall'operazione trasparenza	10.507	5=1+2-4
Disavanzo di competenza 2004-2005	2.040	2004
(arrotondato a 4 miliardi)	1.888	2005
	3.928	T

Fonte: Piano di Rientro

Il fardello delle regioni gravate da disavanzi accumulati avrebbe diversamente reso impossibile il conseguimento di questo difficile obiettivo, che turba anche le regioni virtuose, ed avrebbe potuto rompere l'equilibrio, ribaltando sullo stato (e quindi sui cittadini) il problema del dissesto finanziario di alcuni sistemi sanitari regionali, tra cui il Lazio, che detiene il primato del debito accumulato.

L'aggressione del debito è stata congegnata in due mosse, con il concorso di risorse straordinarie statali e regionali, come mostra la tabella 5.5. La prima mossa, nel 2007, prevede l'estinzione del debito transatto in scadenza nell'anno e di parte del non transatto, utilizzando risorse le regionali sbloccate dal piano di rientro.

Tab. 5.5 – Risorse statali sbloccate dal Piano di Rientro (milioni di euro)

Risorse statali sbloccate dal Piano di Rientro		
FSN 2002-2003	106	
FSN 2004	367	
FSN 2005	514	
	987	A
RECUPERI	-172	
	815	B
CASSA 2003 DOVUTA GIA' RICEVUTA NOV-DIC 2006	594	
	1.409	C
RIPIANO DISAVANZI 2002-2004	148	
RIPIANO POL IRCCS 2001-2003	82	
GETTITO AD IRPEF IRAP (2006)	737	
DECRETO LEGGE 23/2007	2.300	
GEPRA	50	
	3.317	D
TOTALE AL NETTO DELLE SOMME GIA' INCASSATE	4.132	(B+D)
Debito pregresso da saldare nel 2007		
Quota non transatto da coprire nel 2007	2.210	
Rata transatto in scadenza nel 2007	1.500	
TOTALE FABBISOGNO DI CASSA	3.710	E

Fonte: Piano di Rientro

La seconda mossa si basa su una anticipazione straordinaria dello stato per estinguere il debito transatto relativo al periodo 2008 – 2016 e il debito non transatto residuo, come mostra la tabella 5.6. Tale anticipazione è resa possibile dalla destinazione, già effettuata, di 310 milioni annui per 30 anni di entrate del bilancio regionale per il ripiano del debito pregresso.

Tab. 5.6 – Debito pregresso da saldare nel 2008 (milioni di euro)

Quota residua non transatto	1.500	
Somma rate transatto 2008-2016	4.300	
Totale (coperto con la rata trentennale di 310 milioni di euro)	5.800	T

Fonte: Piano di Rientro

5.5 IL DECRETO-LEGGE 23 DEL 2007

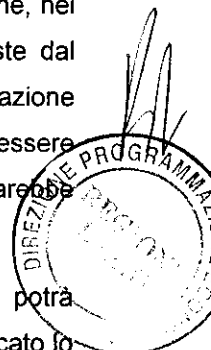
Il ripiano selettivo dei disavanzi pregressi nel settore sanitario Il decreto-legge numero 23 del 2007, convertito definitivamente il 17 maggio 2007 con la Legge n. 64, rappresenta una svolta significativa nell'intervento dello stato per il ripiano degli squilibri dei sistemi sanitari regionali. Si introduce, infatti, come si evince dal titolo stesso del decreto, il criterio del "ripiano selettivo", che integra l'approccio già impiegato nella legge finanziaria per il 2007.

E' evidente che un sistema così stringente come quello introdotto dal legislatore non può essere appesantito dai debiti del passato che in alcune regioni hanno raggiunto livelli molto elevati. Per questo senza facili sanatorie, ma in conseguenza di impegnativi piani di rientro, nonché di accordi specifici per ogni regione firmati dai ministri dell'economia e della sanità da un lato e dei presidenti delle regioni in difficoltà dall'altro, il governo ha deciso, predeterminando un accantonamento nel fondo speciale della legge finanziaria, di destinare specifiche risorse ad alcune regioni.

Le proteste della Lombardia e del Veneto, che hanno preannunciato un ricorso alla Corte Costituzionale sul decreto in esame, appaiono pretestuose. Non si tratta, come già detto, di un "pasto gratis" fornito dallo "stato mamma", ma di un'erogazione condizionata al rispetto di obiettivi precisi, stabiliti in una sorta di piano industriale, la cui realizzazione sarà monitorata periodicamente, attraverso appositi nuclei di affiancamento formati da rappresentanti del governo e della conferenza delle regioni. E' una prerogativa del governo quella di garantire l'unità della Repubblica nella fruizione di un diritto costituzionale come quello della salute.

Tale diritto, in alcune regioni, è stato messo in seria discussione dalla gestione del passato che, nel caso più clamoroso, che è quello del Lazio, cui sono destinate grande parte delle risorse previste dal decreto, è stata già sanzionata di cittadini, che hanno sostituito la Giunta Storace con una amministrazione di centrosinistra. L'eredità al 31 dicembre 2005, pari a 10,5 miliardi di debiti, non avrebbe potuto essere affrontata con le sole risorse regionali e, senza intervento del centro, lo stesso "Piano di Rientro" sarebbe stato compromesso in partenza.

Di contro, con il concorso dello stato, un caso di pessima gestione della sanità pubblica, potrà essere trasformato in esempio virtuoso. Negare il contributo straordinario di 2,3 miliardi avrebbe vanificato lo sforzo dei piani di rientro e creato un danno per l'intero sistema sanitario nazionale. Un effetto a catena assolutamente negativo: il merito di credito delle regioni in difficoltà sarebbe crollato e, visti i volumi delle



cartolarizzazioni sanitarie, ne avrebbe sofferto inevitabilmente anche il merito di credito della Repubblica. Inoltre nelle regioni in difficoltà il sistema sanitario sarebbe stato esposto al rischio di ingovernabilità, e si sarebbero potuti verificare fenomeni quali il fallimento delle aziende sanitarie e con esse, dell'intero settore produttivo collegato. I governi regionali sarebbero stati disincentivati dall'intraprendere il grande sforzo codificato nei piani di rientro e il bisogno di salute sarebbe rimasto un problema di cui, in ogni caso, lo stato centrale si sarebbe dovuto fare carico. Per questo è stata appropriata la scelta del governo.

La formazione di un elevato debito sanitario ha determinato, nelle regioni in cui si è verificato, situazioni gravissime, che vanno assolutamente sanate. Lo squilibrio tra costi e ricavi ha prodotto il completo disallineamento tra la competenza e la cassa. La cassa corrente è stata utilizzata per il pagamento dei costi relativi agli anni precedenti, sottoposti a procedimenti di dilazione, con oneri aggiuntivi per le aziende sanitarie e la regione e un effetto valanga che si accumulava anno dopo anno. Inoltre il sistematico ritardo nei pagamenti produce, in base alla legislazione vigente, tassi di interesse elevatissimi, superiori al 10 per cento annui, che rendono i crediti sanitari facile preda di speculatori senza scrupoli.

Per questo nel testo licenziato dal Senato era stata inserita una disposizione finalizzata al blocco temporaneo degli interessi ed al congelamento delle procedure esecutive nel periodo necessario alla definizione della massa passiva.

L'emendamento disponeva, per un periodo di 12 mesi a partire dalla entrata in vigore della legge di conversione: la sospensione delle azioni esecutive già attivate ed il blocco delle nuove; il non vincolo per gli enti debitori e per i tesoriери dei pignoramenti eventualmente eseguiti; la maturazione di interessi esclusivamente al tasso legale di cui all'articolo 1284 del codice civile, fatti salvi gli accordi che prevedano tassi di interesse inferiori.

La *ratio* della norma era connessa al lavoro di ricognizione della massa passiva disposto dai piani di rientro, che sarebbe fortemente ostacolata, sotto il profilo organizzativo, dall'attivazione o dalla prosecuzione delle procedure esecutive; alla necessità di garantire agli enti debitori ed ai tesoriери la tranquillità necessaria per destinare le risorse straordinarie "al puntuale pagamento dei debiti accertati"; alla necessità, data la limitatezza delle risorse, di non appesantire ulteriormente il debito accumulato con interessi elevati, mentre si procede alla sua definitiva estinzione.

Nelle regioni interessate dal decreto, sono state effettuate transazioni che hanno consentito alla generalità dei fornitori di beni e servizi sanitari, nonché ai loro cessionari, di transigere i rispettivi crediti. La massa non transatta, in fase di ricognizione, è in gran parte stata acquisita da soggetti finanziari non bancari, al fine di sfruttare, in modo speculativo, le difficoltà di pagamento di alcuni sistemi sanitari. La disposizione esprimeva quindi pienamente, analogamente alle altre richiamate, il suo carattere straordinario e si inquadra nel processo di ripristino della situazione di normalità e di equilibrio finanziario che va realizzato con urgenza.

La norma è stata eliminata dal testo nel corso dell'esame presso la Camera dei Deputati ed è stata oggetto di molte critiche, in grande parte pretestuose. Erano, infatti, stati salvaguardati, con grande accortezza, sia la temporaneità che la sostenibilità della sospensione del diritto di credito, che veniva temperato con il diritto delle regioni di fare pulizia nelle rispettive situazioni contabili nell'ambito di un piano straordinario di riorganizzazione.

5.6 IL RIALLINEAMENTO TRA COMPETENZA E CASSA

Obiettivo primario: il riallineamento tra competenza e cassa L'obiettivo principale del Piano consiste, come è stato più volte ribadito, nell'allineamento tra competenza e cassa. Ciò significa utilizzare interamente il fondo sanitario del 2007 (680 milioni al mese per un totale annuo di 8.160 milioni) per effettuare pagamenti relativi all'anno corrente. In questo modo, si copre una quota consistente dei 10.016 milioni di costi previsti per il 2007. Una quota ulteriore, pari a 839 milioni, viene coperta da altre entrate di cui è prevista l'acquisizione nel 2007 (contributo straordinario, integrazione fondo regionale, ticket e altre entrate proprie). Restano da reperire 1.017 milioni (737 milioni di entrate fiscali più 280 milioni di entrate vincolate ad adempimenti), pari al 10 per cento del fabbisogno, sui quali attivare eventuali forme di anticipazione. Analoga situazione si riproporrà, a regime, negli anni seguenti.

E' necessaria quindi la tempestiva reintegrazione, con le risorse che cominceranno ad affluire dopo il superamento della verifica del Piano, del fondo 2007, decurtato nei primi mesi dell'anno per il pagamento delle rate in scadenza nei primi mesi dell'anno, relative al debito pregresso. La tabella 5.7 mostra il flusso annuale delle risorse per la sanità.

Tab. 5.7 – Risorse finanziarie sanità 2007 (milioni di euro)

	Competenza	Cassa	
Trasferimenti mensili	8.160	8.160	
Addizionali	737		
Entrate vincolate	280		
Altre entrate	730	730	
Saldo voci economiche	109	109	
TOTALE	10.016	8.999	
Saldo da anticipare			1.017

Fonte: Piano di Rientro

5.7 IL DEBITO COMMERCIALE DEL 2006

Il pagamento nel 2007 dei debiti sanitari 2006: una condizione essenziale Un importante tassello del riallineamento è dato dal pagamento, nel corso del 2007, di tutti i debiti relativi al 2006 (stimati in 2 miliardi di euro). Tale pagamento consente di non accumulare ulteriore debito non transatto, oltre a quello già stimato nel piano di rientro (pari a 3,7 miliardi di euro). Se diversamente una parte di questo si trascinasse nel 2008 il processo di riallineamento potrebbe essere compromesso. Il pagamento, nel corso del 2007, dei debiti sanitari 2006, è pienamente congruente con la filosofia del "Piano di Rientro". Anzi, ogni azione diversa contrasterebbe con il suo impianto. In altre parole se, nel corso del 2007, saranno pagati i debiti del 2006, si potrà affermare che, parallelamente alla riconciliazione del debito pregresso, ci troveremo di fronte all'ultima transazione. Con il riallineamento dell'anno corrente, che presenta ancora elementi di transitorietà, sarà possibile, a partire dal 2008, con l'andata a regime delle trasformazioni organizzative e dei sistemi informativi, restituire piena responsabilità alle strutture aziendali e svolgere dal centro una funzione di monitoraggio e controllo. Diversamente, lasciare code consistenti del 2006 nel 2008, perpetuerebbe le inefficienze del sistema attuale.

Nel passato, in modo sempre più marcato, è accaduto il contrario, e si è accumulato un debito enorme, pari a 10 miliardi di euro. Il debito accumulato produce interessi passivi e oneri bancari.

Per dare una risposta a questa esigenza la Giunta regionale ha nel mese di maggio, approvato una delibera per la transazione dei debiti commerciali relativi a fatture emesse nel corso del 2006. Non sarebbe del resto possibile, alla luce delle disposizioni approvate con la legge finanziaria del 2007, dar vita ad operazioni di dilazione di pagamento che superino l'orizzonte annuale o coinvolgano direttamente la regione, come si è verificato negli anni scorsi²⁰.

Per fronteggiare i crediti relativi al 2006 esistono delle risorse dedicate, riepilogate nella tabella 5.8.

Tab. 5.8 – Le risorse finanziarie per il 2006 (milioni di euro)

	Competenza	Cassa
Quota legge finanziaria 2007	179	179
Fondino finanziaria 2006	400	400
<i>Totale risorse statali</i>	<i>579</i>	<i>579</i>
GETTITO DA IRPEF IRAP (2007)	737	737
Stanziamiento finanziaria regionale 2007	250	250
Copertura disavanzo (Legge 2/07)	222	222
Avanzo di cassa (E)		422
TOTALE	1.788	2.210

Fonte: Nostre elaborazioni

²⁰ L'operazione prevede la certificazione dei crediti da parte delle aziende in due *tranches* corrispondenti rispettivamente al primo ed al secondo semestre dell'anno ed il pagamento, sempre in due rate dei crediti corrispondenti.

6. IL QUADRO TENDENZIALE E PROGRAMMATICO: I CONFINI DELLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA

La principale funzione del DPEFR, potremo dire la sua essenza, consiste nella stima, per il triennio di riferimento, in questo caso il 2008 – 2010, dell'andamento spontaneo, basato sulle scelte degli anni precedenti, delle principali componenti dell'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 obiettivi prefissati dal decisore regionale.

Il processo è analogo a quello nazionale e, nel Lazio, è stato attuato per la prima volta con il DPEFR 2006 – 2008. La differenza tra il livello nazionale e quello regionale sta nel minore margine di manovra della regione, che potrebbe sensibilmente aumentare in caso di attuazione del federalismo fiscale (vedi paragrafo 1.3).

Quando si definisce il quadro tendenziale e programmatico è necessario costruire anche i dati dell'anno in corso, il 2007, a metà strada tra stima e preconsuntivo.

Nel DPEFR relativo al periodo 2007 – 2009 era stata effettuata la stima del 2006²¹, che ora può essere posta a confronto con i risultati relativi ad accertamenti ed impegni.

Tab. 6.1 – Saldi 2006 – differenza tra stime e risultati

	Stima	Risultati	Differenza
1 Saldo corrente	12	9	-3
2 Saldo capitale	-933	-925	8
3 Saldo netto da finanziare	-921	-916	5

Fonte: Regione Lazio

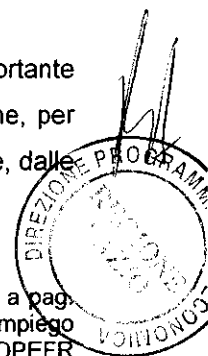
La tabella 6.1 evidenzia un saldo corrente in avanzo di 9 milioni leggermente inferiore rispetto a quello stimato l'anno precedente, mentre, per quanto riguarda il saldo capitale, la stima (-933) coincide in pratica con il risultato (-925).

Per quanto riguarda la definizione del preconsuntivo 2007 è necessario considerare gli obblighi del patto di stabilità interno che, per il 2007, fissa vincoli stringenti agli impegni di spesa²².

Definito tale preconsuntivo, il quadro tendenziale è quest'anno costruito sulla base di un'importante novità metodologica. Viene, infatti, per la prima volta utilizzato un modello econometrico di previsione, per cui le quantificazioni del bilancio pubblico discendono direttamente, e in modo analiticamente coerente, dalle

²¹ Il dato del saldo corrente stimato per l'anno 2006 (12 milioni di euro) fa riferimento alla tabella 26, contenuta a pag. 167 del documento denominato "Piano di rientro" e approvato dalla Giunta regionale in data 12 febbraio 2007. L'impiego della tabella 26 è dovuto al fatto che i dati in essa inclusi sono maggiormente aggiornati rispetto a quelli del DPEFR 2007-2009.

²² Il patto di stabilità interno prevede che gli impegni di spesa per il 2007 debbano essere inferiore dell'1,8% rispetto alle spese finali 2005, con l'eccezione delle spese sanitarie e concessioni di credito. Per quanto riguarda le spese sanitarie, gli impegni 2007 sono stati calcolati dagli effetti della riduzione dei costi di produzione previsti dal Piano di rientro.



stime di crescita dell'economia regionale. Il modello econometrico sarà ulteriormente affinato nei prossimi mesi, per scrutare nel migliore dei modi la realtà regionale.

Per quanto riguarda la fissazione dei quadri programmatici, questi presuppongono un esercizio di discrezionalità da parte della Regione. La potente manovra dello scorso anno, descritta nel capitolo 4, combinandosi con la crescita economica prevista, già favorisce la determinazione di un significativo avanzo corrente, che lascia ben sperare per il futuro. Dal lato delle spese, queste evoluzioni vengono programmaticamente rafforzate da obiettivi tesi ad allineare la dinamiche della spesa per il personale e per beni e servizi a quando indicato dal Governo nel DPEF nazionale. Le risorse così liberate sono infine indirizzate al contenimento della pressione fiscale e all'implementazione di misure di politica sociale.

6.1 IL PROFILO TENDENZIALE

6.1.1 Metodologia utilizzata nella definizione del profilo tendenziale

La simulazione del profilo tendenziale 2007-2010 del quadro finanziario regionale si avvale quest'anno di uno strumento di simulazione macroeconomico. A differenza di quanto effettuato nel DPEFR 2007-2009, il profilo tendenziale viene ottenuto utilizzando i risultati di una simulazione di un nuovo modello macroeconomico regionale sviluppato nell'ambito di una collaborazione tra il Servizio Studi di Sviluppo Lazio e la Fondazione Giacomo Brodolini (FGB). Si consideri che ciò costituisce un elemento di forte novità rispetto alla metodologia di estrapolazione lineare generalmente utilizzata, sia a livello regionale che nazionale. Riteniamo che l'innovazione sia particolarmente rilevante, poiché consente una rappresentazione coerente della previsione finanziaria, nonché sostenuta da chiara evidenza sulle capacità previsive su orizzonti temporali noti (all'interno del campione utilizzato per la stima dei parametri).

La Fondazione Brodolini ha predisposto, nel 2004, un modello di simulazione regionale specificamente dedicato alla quantificazione di stock e flussi di domanda e offerta occupazionale delle regioni italiane. In esso, le previsioni degli stock e dei fabbisogni occupazionali vengono derivate dalla soluzione simultanea di un blocco macroeconomico nel quale vengono rappresentate matematicamente le principali grandezze economiche regionali.

Il blocco macroeconomico del modello di simulazione FGB è stato adattato alle esigenze specifiche del DPEFR estendendo le basi informative alla considerazione delle grandezze di finanza pubblica e introducendo delle equazioni per la rappresentazione matematica del quadro finanziario regionale. La metodologia di stima e simulazione, nonché la struttura generale del modello, sono inoltre state adattate alle specificità dell'economia laziale al fine di aumentarne la rappresentatività dell'economia regionale e le capacità previsive all'interno del campione utilizzato. L'ispirazione metodologica del modello è quella ibrida VARX-SEM²³.

²³ Sebbene lo spazio e le finalità di questo documento rendano impossibile una presentazione minimamente formalizzata del modello, è utile fornire qualche indicazione sulla metodologia adottata. La simulazione del quadro finanziario regionale viene ottenuta attraverso la simulazione di un modello simultaneo strutturale in 140 equazioni, di cui 64 sono stocastiche e 76 deterministiche e definitive. Il nucleo del modello ha una struttura vettoriale autoregressiva in rappresentazione ECM (VECM). Esso è definito da 16 variabili, tra le quali compaiono, oltre allo stock occupazionale, di forza lavoro, e di popolazione in età attiva (assunta esogena), le principali componenti del reddito lordo (consumi,

I dati economici utilizzati nella simulazione sono tutti di fonte ufficiale Istat (sistema di contabilità territoriale), disponibili in serie storica dal 1980. Ai fini della stima, i dati sono stati preliminarmente allineati per ovviare a problemi di aggiornamento statistico e trimestralizzati utilizzando un interpolante non lineare. I dati finanziari sono invece quelli ufficiali della contabilità regionale del Lazio.

Per la definizione dello scenario tendenziale alcune voci di entrata e di spesa sono state mantenute costanti ai valori del 2006 o rivalutate esclusivamente ai prezzi.

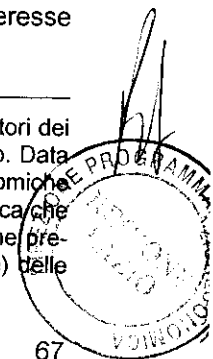
Le entrate

Le entrate connesse a tributi su deposito di rifiuti solidi e le concessioni regionali, essendo in linea di principio perfettamente controllabili, sono mantenute costanti ai valori del 2006. Per le altre entrate correnti, la cui evoluzione dipende da quella delle basi imponibili, si sono invece assunte aliquote o rapporti costanti con le grandezze specifiche da cui dipendono (valore aggiunto, retribuzioni, ecc.), a loro volta simulate all'interno del modello. E' importante sottolineare che per le voci IRAP e addizionale IRPEF, le aliquote adottate recepiscono interamente gli aumenti imposti dallo Stato per la copertura del disavanzo sanitario ereditato. Il forte scostamento delle due voci rispetto al dato del 2006 si deve pertanto, per buona parte, all'aumentata pressione fiscale. A ciò si aggiunge, nel periodo di simulazione, l'evoluzione delle basi imponibili, connessa al buon momento congiunturale previsto.

Le spese

Per la simulazione delle spese si è adottata la stessa metodologia, con la differenza che per le componenti perfettamente controllabili ed in particolare per la componente non sanitaria vengono recepiti i vincoli imposti dal Patto di Stabilità interno per una riduzione, al 2007, dell'1,8% rispetto al dato del 2005. Per la simulazione della spesa per trasferimenti alla sanità e di quella per trasferimenti al settore dei trasporti si è assunta un'ipotesi di non perfetta controllabilità. La stessa ipotesi vale anche per la simulazione della spesa per interessi sul debito accumulato. Trattandosi di servizi che devono essere erogati, la relativa spesa viene definita endogenamente. La spesa sanitaria è, infatti, assunta essere in relazione, con pesi adeguati, con l'evoluzione delle retribuzioni nel comparto pubblico, con l'evoluzione del valore aggiunto dei settori innovativi e con quello dei servizi pubblici. Si adotta inoltre una correzione lineare della relazione di equilibrio statistico di lungo periodo per tener conto della crescita tendenziale della spesa sanitaria in rapporto al PIL. Per la simulazione della spesa per trasferimenti ai trasporti pubblici si assume che essa dipenda dall'evoluzione del valore aggiunto del settore dei trasporti e dalla dinamica dei prezzi dei prodotti energetici. La simulazione della spesa per interessi (costo del servizio del debito) è ottenuta attraverso l'applicazione della relazione contabile che mette in relazione debito accumulato, saldo complessivo e tasso di interesse

investimenti, esportazioni ed importazioni), la produttività media del lavoro, i salari lordi, i margini operativi, i deflatori dei prezzi interni ed esteri, il tasso di cambio effettivo, la domanda estera, il tasso di interesse interno e quello estero. Data la rilevanza ridotta delle vicende interne dell'economia regionale nella determinazione delle dinamiche economiche esterne, le variabili estere (deflatore dei prezzi, tasso di interesse, reddito) vengono assunte esogene, il che significa che il nucleo VAR nelle quindici variabili può essere rappresentato in dodici equazioni. Il nucleo si colloca in posizione pre-ricorsiva rispetto ad una serie di modelli satellite che definiscono la scomposizione (settoriale e per componente) delle grandezze macroeconomiche del nucleo.



sul debito. Per il periodo 2007-2010, il tasso simulato considera l'innalzamento del tasso base operato recentemente dalla BCE.

6.1.2 Il quadro macroeconomico di base

La tabella 6.2 riproduce l'evoluzione prevista per alcune voci macroeconomiche che definiscono lo sfondo entro il quale si colloca la simulazione del quadro di finanza regionale 2007-2010.

Tab. 6.2 - Quadro macroeconomico tendenziale - principali indicatori dinamici

Anno di previsione	2007	2008	2009	2010
1 Valore Aggiunto - tasso di crescita a prezzi 2000 (%)	1,73	2,98	2,59	1,88
2 Retribuzioni lorde - tasso di crescita a prezzi 2000 (%)	2,82	2,55	2,43	2,84
3 Occupazione totale - tasso di crescita	1,31	1,27	0,63	0,87
4 Domanda Aggregata - tasso di crescita a prezzi 2000 (%)	0,50	1,46	2,16	2,37
5 Consumi privati - tasso di crescita a prezzi 2000 (%)	2,17	2,45	2,93	2,97
6 Investimenti fissi lordi	-0,50	0,01	2,22	3,54
7 Variazione del livello generale dei prezzi (%)	2,21	2,67	2,42	2,26

Fonte: Nostre simulazioni

A fronte di una buona dinamica del valore aggiunto, si prevede, per i primi due periodi di simulazione, una minore dinamica della domanda aggregata, che trova giustificazione nella condotta necessariamente restrittiva del bilancio regionale. Le retribuzioni lorde risultano molto dinamiche per l'intero periodo di simulazione, al di sopra delle tendenze recenti. La buona performance occupazionale permane almeno fino al 2008, per poi stabilizzarsi su una dinamica sensibilmente inferiore all'1%. Per effetto della buona dinamica retributiva prevista, per i consumi privati si prevede una crescita alquanto sostenuta, mediamente superiore a quella del prodotto regionale. Ciò giustifica, a parità di altre condizioni, una bassa dinamica dell'investimento privato. A seguito del relativo raffreddamento della dinamica del livello generale dei prezzi per il 2007, dal 2008 l'inflazione torna su valori sostanzialmente in linea con quelli osservati nell'ultimo quinquennio. Un leggero raffreddamento dell'inflazione si dovrebbe avere nel 2010.

Si consideri che l'evoluzione delle basi imponibili dipende dalla dinamica delle grandezze ora descritte. Si tratta, ad eccezione della dinamica dell'investimento, di un quadro congiunturale alquanto favorevole, che definisce delle buone prospettive di finanza regionale, almeno sul fronte delle entrate.

6.1.3 Il quadro finanziario tendenziale

In questa sezione vengono presentati e brevemente discussi i risultati della simulazione del quadro finanziario tendenziale. Distinguiamo, di seguito tra profilo delle entrate, delle spese e dei saldi differenziali, facendo anche riferimento all'evoluzione del deficit e del debito in rapporto al PIL.

Le entrate tendenziali

La tabella 6.3 riporta i risultati della simulazione 2007-2010 delle entrate finanziarie regionali. Gli aumenti dell'IRAP, della compartecipazione IVA e IRPEF sono il risultato della dinamica delle basi imponibili, guidata dalle performance economiche, in particolare del valore aggiunto e delle retribuzioni.

Tab. 6.3 - Quadro finanziario regionale tendenziale - Entrate previste (milioni di Euro a prezzi correnti)

Anno di previsione	2007	2008	2009	2010
1 Entrate correnti	11.890	12.563	13.196	13.695
2 Entrate tributarie (Titolo I)	10.630	11.238	11.815	12.273
3 di cui IRAP	5.228	5.556	5.854	6.050
4 di cui compartecipazione IVA	3.703	3.922	4.139	4.323
5 di cui addizionale IRPEF	879	929	977	1.039
6 di cui tassa automobilistica	519	519	519	519
7 di cui accisa benzina	206	216	226	238
8 di cui addizionale imposta gas metano	55	58	61	64
9 di cui deposito rifiuti solidi	36	36	36	36
10 di cui concessioni regionali	3	3	3	3
11 Trasferimenti correnti Stato/UE (Titolo II)	757	790	818	840
12 Entrate extratributarie (Titolo III)	503	535	563	582
13 Entrate in conto capitale (Titolo IV)	739	771	798	819
14 ENTRATE FINALI (1+13)	12.629	13.334	13.994	14.515

Fonte: Nostre simulazioni

L'evoluzione dei trasferimenti dello stato e quella delle entrate in conto capitale è definita interamente dalla evoluzione del PIL nominale nazionale. Il rapporto rispetto al PIL nazionale risulta pertanto costante per l'intero periodo.

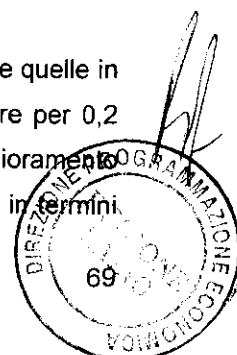
La crescita media annua per il periodo 2008-2010 su base nominale delle entrate finali (non includiamo il dato del 2007, poiché esso è fortemente condizionato dallo scatto delle addizionali e altererebbe eccessivamente il significato tendenziale dell'indicatore) è pari a circa il 4,7%, coerente con una crescita reale media annua di circa il 2,6%. Tale evoluzione è il risultato di una dinamica delle entrate correnti in media pari a circa il 4,8% e delle entrate in conto capitale in media pari al 3,5%.

Le stime relative all'andamento delle entrate sono il risultato di una prima applicazione del modello, che potrà essere, nei prossimi anni, ulteriormente tarato. Sono quindi possibili margini di errore nella stima. In ogni caso l'obiettivo perseguito è quello valutato in termini di saldo.

Le spese tendenziali

La tabella 6.4 mostra il quadro finanziario tendenziale relativo alle spese. E' utile ribadire che la simulazione considera i vincoli di spesa e gli impegni assunti con il Governo nazionale per la componente di spesa non sanitaria.

Le spese correnti crescono ad un tasso medio annuale in termini nominali del 4,6%, mentre quelle in conto capitale ad un tasso medio del 2,7%. Il dato sulla dinamica delle spese correnti è inferiore per 0,2 punti percentuali rispetto alla dinamica delle entrate correnti. Questo dato conferma il miglioramento tendenziale indotto dai provvedimenti finanziari assunti. Le spese complessive crescono, sempre in termini



nominali, ad un tasso annuale medio di circa il 4,4%, un dato leggermente inferiore rispetto a quello della dinamica delle entrate. Ciò comporta che il saldo complessivo avrà una dinamica favorevole, anche se il risultato nel livello sarà determinato pressoché interamente dallo scatto delle addizionali sulle entrate tributarie.

Tab. 6.4 - Quadro finanziario regionale tendenziale - Spese previste (milioni di Euro a prezzi correnti)

Anno di previsione	2007	2008	2009	2010
1 Spese correnti	11.451	12.052	12.607	13.118
2 di cui personale	271	287	302	321
3 di cui beni e servizi	354	370	388	408
4 di cui trasferimenti correnti	10.633	11.205	11.727	12.197
5 di cui interessi	157	155	153	154
6 di cui altre spese	35	36	37	38
7 Cancellazioni	0	0	0	0
8 Spesa in conto capitale	1.744	1.797	1.845	1.890
9 di cui beni ed opere immobiliari	186	191	196	201
10 di cui trasferimenti	1.679	1.729	1.775	1.819
11 di cui altre spese in conto capitale	413	425	436	447
12 Cancellazioni - ex art. 70	-533	-548	-563	-577
13 SPESE FINALI (1 + 8)	13.195	13.849	14.452	15.008

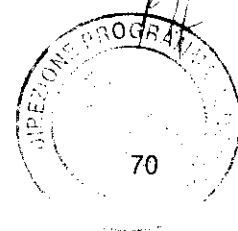
Fonte: Nostre simulazioni

La tabella 6.5 propone un approfondimento sulla dinamica delle spese per trasferimenti. La dinamica complessiva mostra un tasso di crescita medio annuale su base nominale del 4,7%. Al suo interno spicca la maggiore dinamica della spesa per trasferimenti al settore dei trasporti (5,0% su base media annua), indotta dalla forte dinamica dei prezzi dei prodotti energetici, e la minore dinamica delle spese la cui evoluzione dipende, per ipotesi, esclusivamente dalla dinamica dei prezzi. La dinamica delle spese per trasferimenti alla sanità, che pesano per circa il 70% del bilancio di spesa regionale, è in media pari a circa il 4,8%, in linea con la dinamica delle entrate correnti e di poco superiore rispetto a quella delle entrate complessive. Ciò è coerente con una tendenza all'incremento ulteriore del peso relativo della sanità, anche se di entità molto contenuta.

Tab. 6.5 - Quadro finanziario regionale tendenziale - Spese previste per trasferimenti correnti (milioni di Euro a prezzi correnti)

Anno di previsione	2007	2008	2009	2010
1 Trasferimenti correnti	10.633	11.205	11.727	12.197
2 di cui sanità e servizi sociali	9.406	9.911	10.374	10.801
3 di cui sanità	9.165	9.663	10.119	10.540
4 di cui servizi sociali	241	248	255	261
5 di cui trasporti	891	946	997	1.031
6 di cui economia	148	152	156	160
7 di cui istruzione e cultura	139	143	146	150
8 di cui edilizia sociale	33	34	35	36
9 di cui amministrazione	5	5	5	6
10 di cui altri	12	13	13	13

Fonte: Nostre simulazioni



I saldi tendenziali

Le simulazioni tendenziali di entrata e di spesa vengono ora considerate congiuntamente per la derivazione della dinamica dei saldi differenziali. Il saldo corrente, per effetto della revisione delle aliquote di compartecipazione e delle addizionali assume, per l'intero periodo di previsione, valori decisamente positivi. Per il 2007 è previsto un avanzo pari a circa 440 milioni di Euro, valore che continuerebbe ad aumentare negli anni, collocandosi a fine periodo a 578 milioni (2010). Il saldo capitale rimane costante intorno al miliardo di euro per l'intero periodo di simulazione: il tasso di crescita medio su base nominale è, infatti, del 2%, inferiore alla dinamica media dei prezzi. A seguito della forte dinamica delle entrate correnti e del rilevante disavanzo di parte capitale, il saldo complessivo si attesta intorno ai 500 milioni di euro di disavanzo.

Tab. 6.6 - Quadro finanziario regionale tendenziale - Saldi differenziali previsti (milioni di Euro a prezzi correnti)

Anno di previsione	2007	2008	2009	2010
1 Saldo corrente (entrate correnti - spese correnti)	440	511	589	578
2 Saldo capitale (entrate capitale - spese capitale)	-1006	-1026	-1047	-1070
3 Saldo complessivo (il segno - indica un disavanzo)	-566	-515	-457	-493

Fonte: Nostre simulazioni

Come risulterà più chiaro al momento di esporre i quadri programmatici, i saldi riportati nella tabella 6.6 forniscono una rappresentazione parziale della situazione finanziaria futura della Regione. Per ragioni contabili, i dati del bilancio regionale non includono, infatti, i disavanzi sanitari, che sono computati direttamente in capo alle Aziende sanitarie.

Evoluzione tendenziale del deficit e del debito

Considerando l'evoluzione del saldo differenziale complessivo, quella del debito e l'evoluzione tendenziale del PIL, vengono quindi derivati degli indicatori sintetici delle performance finanziarie prospettive della regione. Sulla base delle evoluzioni previste, la dinamica del rapporto deficit / PIL evidenzia un valore leggermente negativo che però si riduce nell'arco del periodo considerato: nel dettaglio, si passa da -0,41 punti percentuali di PIL nel 2007 ad un valore pari a -0,32 punti nel 2010. Anche lo stock di debito, per effetto dei saldi complessivi e al netto della spesa per interessi, tende a contrarsi sia in assoluto, sia in relazione al PIL regionale.

Tab. 6.7 - Quadro finanziario regionale tendenziale - Deficit e debito in rapporto al PIL regionale

Anno di previsione	2007	2008	2009	2010
1 Deficit/PIL (il segno - indica un avanzo) (%)	-0,41	-0,36	-0,31	-0,32
2 Debito regionale (stock in milioni di Euro a prezzi correnti)	3.527	3.449	3.367	3.378
3 Debito/PIL (%)	2,13	1,97	1,82	1,72

Fonte: Nostre simulazioni

Nel suo rapporto con il PIL regionale, il debito passa da un valore di circa 2,1 punti percentuali del 2007 ad un valore di circa 1,72 punti percentuali del 2010.

Il profilo tendenziale mostra pertanto che, sotto ipotesi di pieno rispetto dei vincoli e degli impegni finanziari assunti, e considerando l'effetto delle addizionali, il quadro di finanza regionale assume connotati decisamente positivi in un'ottica di medio periodo. Dalle simulazioni fatte risulta inoltre che gli anni a seguire, a condizioni date, saranno contraddistinti da risparmi pubblici di parte corrente alquanto rilevanti. Se questo si realizzerà nell'anno in corso, per i prossimi anni di legislatura sembrano delinearsi le prospettive per dei margini di manovra aggiuntivi per la politica economica regionale, finora preclusi dalla necessità di copertura dei disavanzi sanitari ereditati.

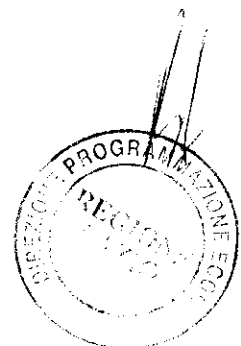
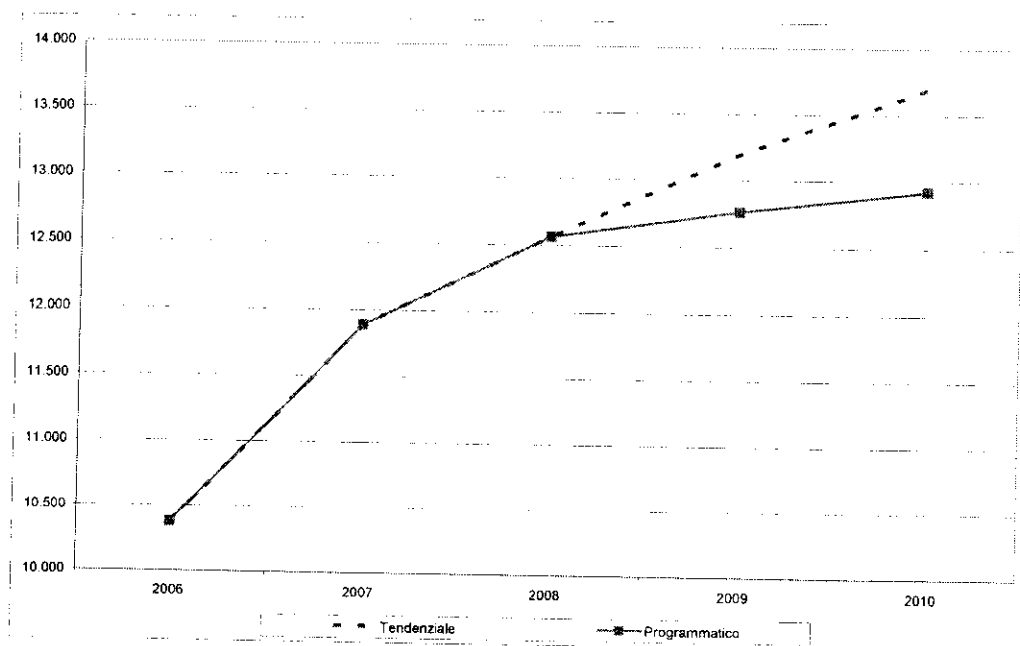
6.2 IL QUADRO PROGRAMMATICO

Saldo corrente in positivo grazie alla manovra sulle addizionali regionali

Gli andamenti tendenziali disegnano un forte aumento della pressione fiscale. L'avanzo corrente che viene così determinato non è dunque indice di un miglioramento della "qualità" della finanza pubblica regionale, quanto dell'imposizione di un carico tributario che potrebbe rivelarsi insostenibile per i cittadini e le imprese della Regione. La "qualità" del bilancio pubblico viene perseguita in termini programmatici, imponendo un abbassamento della curva che misura il carico fiscale, rallentando ulteriormente alcune voci di spesa e, naturalmente, inglobando nei quadri previsivi gli effetti della manovra di correzione dei conti sanitari.

Dal lato delle entrate, il profilo programmatico è costruito imputando al biennio 2009-2010 l'attuazione di interventi di riduzione delle addizionali regionali, tali da ridurre il gettito tendenziale, rispettivamente, per 431 e 770 milioni (figura 6.1 e tabella 6.8). A fine periodo, l'intero incremento imposto alla Regione dal Piano di rientro dei disavanzi sanitari verrebbe cioè riassorbito. Rispetto al valore tendenziale, le entrate correnti sono ridotte nei quadri programmatici di quasi il 6%.

Fig. 6.1 – Andamento tendenziale e quadro programmatico delle entrate correnti – Anni 2006-2010



Fonte: Nostre simulazioni

Il confronto tra le voci relative alle entrate tendenziali e programmatiche (figura 6.1) mostra, nel 2009, una contrazione delle entrate tributarie pari a 431 milioni di euro, di cui 284 relativi all'IRAP e 147 milioni all'addizionale IRPEF. Nel 2010, la riduzione prevista dovrebbe attestarsi intorno ai 770 milioni di euro, di cui 515 milioni relativi all'IRAP e 255 all'addizionale IRPEF.

Tab. 6.8 – Quadro programmatico regionale – Entrate previste (milioni di Euro a prezzi correnti)

Anno di previsione	2007	2008	2009	2010
1 Entrate correnti	11.890	12.563	12.766	12.926
2 Entrate tributarie (Titolo I)	10.630	11.238	11.384	11.503
3 di cui IRAP	5.228	5.556	5.569	5.535
4 di cui compartecipazione IVA	3.703	3.922	4.139	4.323
5 di cui addizionale IRPEF	879	929	830	784
6 di cui tassa automobilistica	519	519	519	519
7 di cui accisa benzina	206	216	227	238
8 di cui addizionale imposta gas metano	55	58	61	64
9 di cui deposito rifiuti solidi	36	36	36	36
10 di cui concessioni regionali	3	3	3	3
11 Trasferimenti correnti Stato/UE (Titolo II)	757	790	818	840
12 Entrate extratributarie (Titolo III)	503	535	563	582
13 Entrate in conto capitale (Titolo IV)	739	771	798	819
14 ENTRATE FINALI (1 + 13)	12.629	13.334	13.564	13.745

Fonte: Nostre elaborazioni

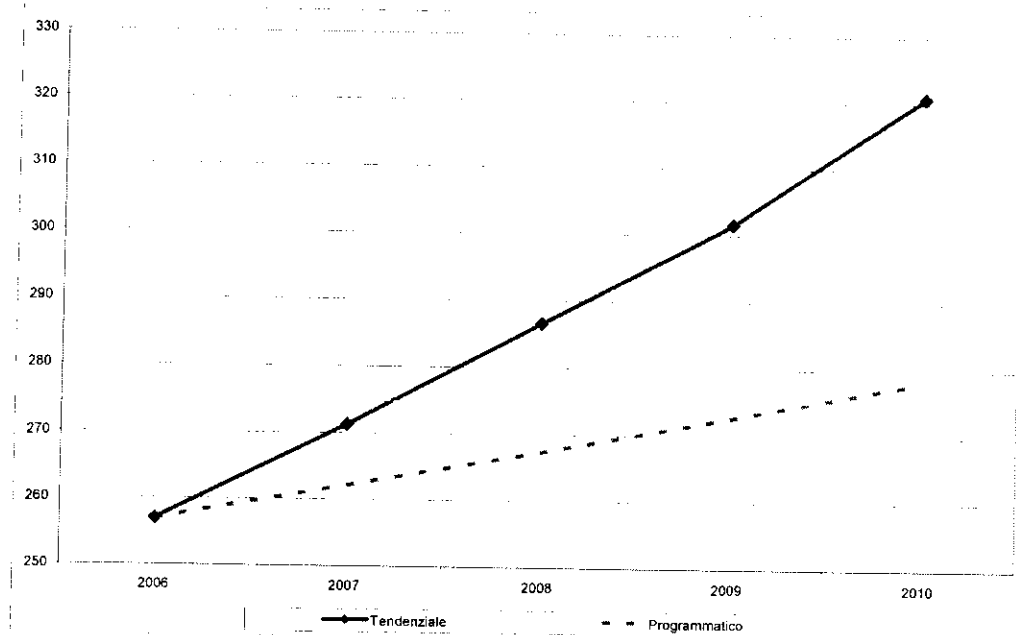
Dal lato delle spese (tabella 6.9), gli interventi programmatici riguardano gli esborsi per il personale e per beni e servizi. In entrambi i casi, gli andamenti tendenziali sono riallineati alle dinamiche di spesa previste, per le analoghe voci, nel Dpef nazionale (vedi figure 6.2 e 6.3). Più puntualmente, si prevede a fine periodo un abbassamento di 43 milioni della spesa per personale (-14% rispetto al tendenziale) e di 26 milioni della spesa per beni e servizi (-6,5%).

Tab. 6.9 – Quadro programmatico regionale – Spese previste (milioni di Euro a prezzi correnti)

Anno di previsione	2007	2008	2009	2010
1 Spese correnti	11.442	12.026	12.579	13.066
2 di cui personale	262	267	273	278
3 di cui beni e servizi	354	363	372	382
4 di cui trasferimenti correnti	10.633	11.205	11.727	12.197
5 di cui interessi	157	155	170	172
6 di cui altre spese	35	36	37	38
7 Cancellazioni	0	0	0	0
8 Spesa in conto capitale	1.744	1.797	1.845	1.890
9 di cui beni ed opere immobiliari	186	191	196	201
10 di cui trasferimenti	1.679	1.729	1.775	1.819
11 di cui altre spese in conto capitale	413	425	436	447
12 Cancellazioni - ex art. 70	-533	-548	-563	-577
13 SPESE FINALI (1 + 8)	13.186	13.823	14.424	14.956

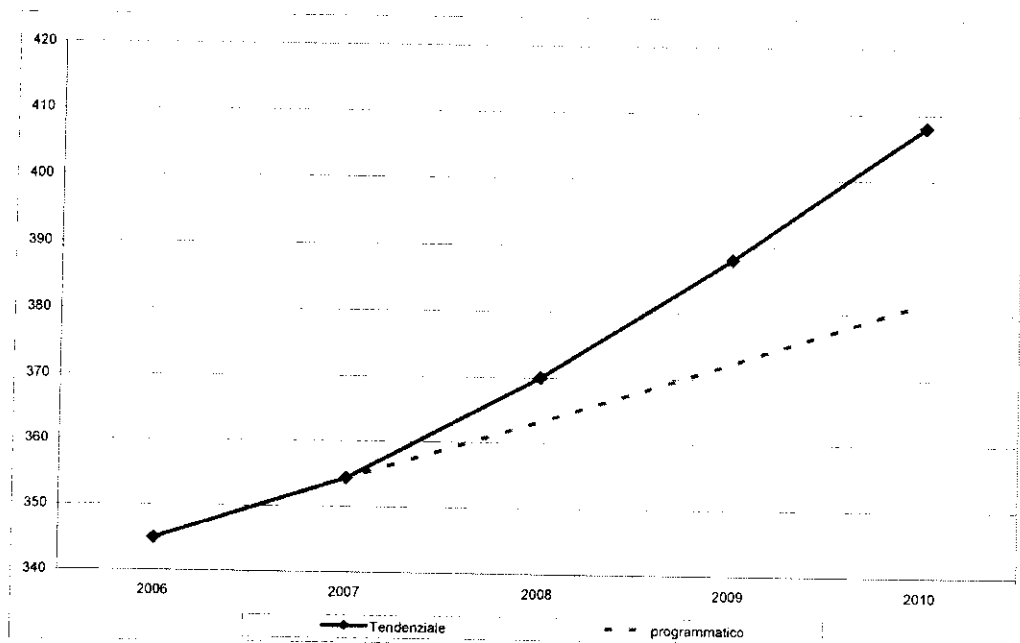
Fonte: Nostre elaborazioni

Fig. 6.2 – Andamenti tendenziali e quadro programmatico delle spese per il personale – Anni 2006-2010

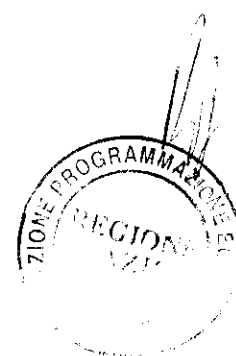


Fonte: Nostre simulazioni

Fig. 6.3 – Andamenti tendenziali e quadro programmatico delle spese per beni e servizi - Anni 2006-2010



Fonte: Nostre simulazioni



Se si considera il saldo corrente programmatico (tab. 6.10, riga 1), la manovra congiunta dal lato delle entrate e delle spese porterebbe a ridurre le dimensioni dell'avanzo a 187 milioni di euro per il 2009 e comporterebbe un disavanzo corrente di 141 milioni per il 2010. Un risultato ovvio, dal momento che la dimensione della manovra di ribasso delle entrate non può trovare compensazione nelle voci di spesa sopra indicate, che ricoprono un peso ridotto nelle uscite complessive della regione. Il grosso della manovra sulle spese è, infatti, realizzato intervenendo sui costi sanitari, ossia su una voce che, come detto, è imputata al bilancio delle Aziende sanitarie, ma rispetto alla quale la Regione ha un obbligo di copertura.

Dunque, il settore sanitario regionale, a seguito degli effetti del piano di rientro, libererà già dal 2009 risorse per 235 milioni e nel 2010 per 320 milioni. La rappresentazione di questi andamenti è nella seconda parte della tabella 6.10, nella quale si evidenzia il profilo dei costi di produzione tendenziali della sanità (riga 4) e i trasferimenti correnti al settore sanitario dal bilancio regionale (riga 5). La differenza (riga 6) tra queste variabili viene finanziata dalla manovra sui costi di produzione prevista dal piano di rientro (riga 7). Il risultato di questa operazione (riga 8) fornisce la vera misura della disponibilità delle risorse finanziarie per gli anni 2009 e 2010, rispettivamente pari a 235 ed a 320 milioni.

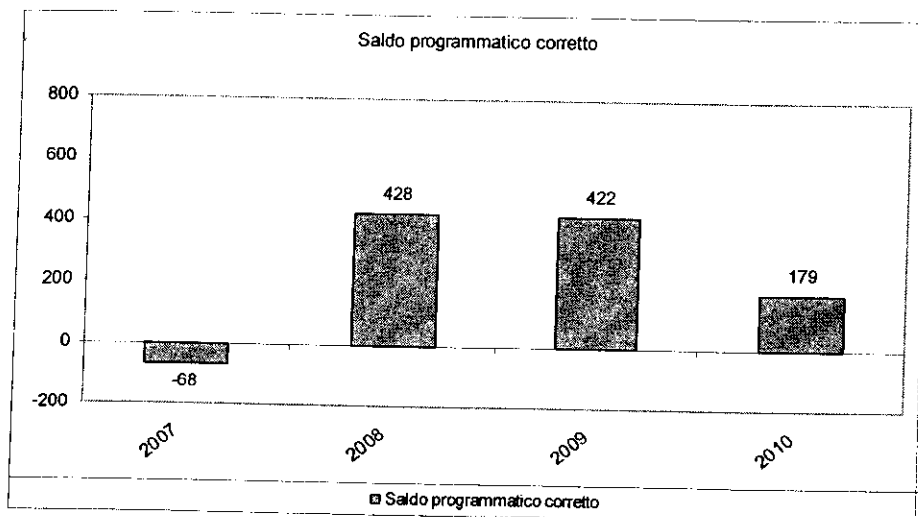
Il saldo corrente corretto dagli andamenti della sanità (riga 8) è l'effettiva grandezza di riferimento per la politica economica regionale, ed è all'interno di esso che va misurata la progressiva restituzione del gettito delle addizionali regionali. Che, appunto, verrebbero progressivamente restituite ai cittadini e alle imprese, dopo essere state utilizzate a copertura transitoria dei disavanzi sanitari. La figura 6.4 evidenzia, a questo riguardo, come il bilancio della regione affronterà uno sforzo massimo nel 2008, con un saldo corrente programmatico di 428 milioni di euro. Tale avanzo si potrà poi ridurre a 422 milioni nel 2009 e a 179 milioni nel 2010.

Tab. 6.10 - Quadro programmatico regionale - Saldi differenziali previsti (milioni di Euro a prezzi correnti)

Anno di previsione	2007	2008	2009	2010
1 Saldo corrente (entrate correnti - spese correnti)	449	537	187	-141
2 Saldo capitale (entrate capitale - spese capitale)	-1.006	-1.026	-1.047	-1.070
3 Saldo complessivo (il segno - indica un disavanzo)	-557	-489	-860	-1.211
4 Costi di produzione tendenziali della sanità	10.470	10.863	11.186	11.522
5 Trasferimenti correnti alla sanità (bilancio regionale)	9.165	9.663	10.119	10.540
6 Saldo 1 (5-4)	-1.305	-1.200	-1.067	-982
7 Manovra sui costi di produzione	788	1.091	1.302	1.302
8 Saldo 2 (6+7)	-517	-109	235	320
9 Saldo corrente corretto (1+8)	-68	428	422	179

Fonte: Nostre elaborazioni

Fig. 6.4 - Saldo programmatico corretto



Fonte: Nostre elaborazioni

7. POLITICHE PER L'INNOVAZIONE E LO SVILUPPO

ECO-COMPATIBILE

L'economia laziale cresce, ed occorre che continui a crescere garantendo qualità della vita e compatibilità ambientale. Questa finalità di principio è tradotta nelle politiche regionali, che individuano la loro strategia nell'innovazione, sinonimo oggi di qualità di vita, possibilità di miglioramento della condizione sociale e garanzia di sviluppo economico, e nello sviluppo ecologicamente compatibile, inteso come necessità di uno sviluppo sostenibile che concili la tutela delle risorse naturali disponibili con i bisogni fondamentali per il benessere individuale e sociale.

Le politiche per l'innovazione e lo sviluppo ecologicamente compatibile trovano attuazione nella programmazione regionale articolata attraverso l'attività degli assessorati e le linee di intervento individuate nei Programmi Operativi Regionali che definiscono il piano di investimento dei fondi europei e del relativo cofinanziamento nazionale per gli anni 2007-2013. La quota di risorse finanziarie previste è riportata nella tabella 7.1.

Tab. 7.1 – Fondi Strutturali europei 2007 – 2013 (euro)

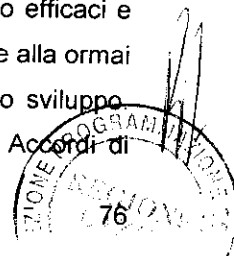
Dotazioni finanziarie programmazione 2007/13	
Fondi comunitari e relativo cofinanziamento nazionale (mln di €)	
POR FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale)	743
POR FSE (Fondo Sociale Europeo)	743
PSR FEASR (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale)	650
FAS (Fondo per le Aree Sottoutilizzate)	650
Altro cofinanziamento regionale	450
Totale	3.236

Fonte: Regione Lazio

7.1 LE POLITICHE PER L'AMBIENTE

I cambiamenti climatici degli ultimi anni hanno accresciuto la sensibilità ambientale dei governi e hanno rafforzato la necessità di intervenire con decisione sui livelli e sulle modalità di consumo delle risorse ambientali ed energetiche per poter garantire uno sviluppo equilibrato ed eco-compatibile delle odierne economie.

La Regione Lazio ribadisce il proprio impegno in questo campo e lo rafforza in previsione del prossimo triennio. La relazione all'ultima legge finanziaria regionale riassume la strategia regionale ambientale a medio termine ("Aria, acqua, fuoco e terra") ed espone nel dettaglio le singole azioni oggetto degli obiettivi strategici individuati. Sono stati individuati, come strumenti di intervento finanziario efficaci e durevoli, i nuovi Fondi Strutturali dell'Unione Europea per il periodo 2007-2013, rimandando inoltre alla ormai consueta concertazione con le Istituzioni responsabili della gestione dei Fondi Nazionali per lo sviluppo. Sono previste, per l'annualità in corso, le sottoscrizioni di protocolli di intesa integrativi degli Accordi di

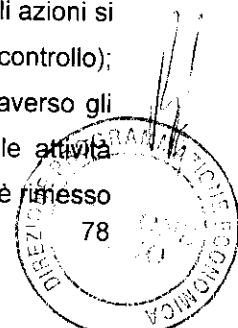


Programma-Quadro già sottoscritti in materia di Aree Naturali Protette, Difesa del Suolo e Tutela delle Acque.

Più in generale, il quadro strategico della politica ambientale chiama la Regione Lazio ad un impegno fattivo per il triennio concentrato su macro settori di programmazione, governo e iniziativa diretta o a supporto di altri soggetti operativi pubblici e privati, secondo le priorità di seguito indicate.

1. Adozione da parte del Consiglio della Revisione del Piano Regionale per l'energia entro il primo semestre del 2008. Nel contempo, avvio e promozione di: Utilizzo di energie intelligenti e risparmio energetico. Diffusione delle fonti di energia rinnovabili e delle strategie del risparmio energetico. Individuazione delle figure degli *Energy Manager* nelle strutture sia direttamente regionali sia degli enti controllati, predisposizione ed attuazione di specifici programmi di efficienza energetica del patrimonio immobiliare regionale e degli enti e società controllate. Va sottolineato che, sotto il profilo del coordinamento operativo, la previsione di una normativa sulla bioedilizia/efficienza energetica coinvolge anche competenze e funzioni dell'assessorato regionale all'Urbanistica.
2. La chiusura del ciclo di gestione dei rifiuti urbani. La revisione del Piano d'emergenza commissariale predisposto dal Presidente / Commissario di Governo si incentra su quattro pilastri: uno scenario incentrato quindi, secondo una scala di priorità comunitaria e nazionale, sulla prevenzione, sul riciclo dei materiali, sul recupero di materie, di energia, ed infine, sullo smaltimento finale della parte comunque necessitata e residuale dei processi di gestione, in un quadro di massime garanzie della salute dei cittadini e della tutela ambientale. Questo potrà e dovrà vedere nel prossimo triennio: Aggiornamento ed adozione da parte del Consiglio regionale del Piano regionale ordinario sulla gestione dei Rifiuti Urbani ove far confluire, armonizzare, e dotare di più ampio respiro politico istituzionale il Piano Commissariale. Avvio delle azioni previste in Piano d'emergenza consistenti essenzialmente in: interventi in materia di ambiente e salute indicati in azioni per l'applicazione del modello SGA al ciclo, decollo sistemi EMAS, attuazioni Agende 21, comunicazione per diffusione *best technologies*; interventi in materia di prevenzione indicati in azioni in partenariato con la GdO, le grandi utenze, gli enti locali, nonché comunicazione, sensibilizzazione e informazione ai cittadini consumatori; interventi in materia di raccolta differenziata con azioni mirate sulla diffusione dei sistemi di raccolta domiciliari o porta a porta con sostegno alle Province, Comuni ed operatori dei servizi di igiene urbana; completamento per la necessità delle RD della rete di isole ecologiche, ecocentri e piattaforme attrezzate; realizzazione di impianti per la produzione di compost di qualità; completamento dell'impiantistica a freddo per il trattamento ed il recupero di materiali da rifiuti urbano indistinto a valle della RD; completamento della necessaria impiantistica finale per il recupero energetico con indirizzo verso tecnologie innovative a minimo impatto ambientale sino alla copertura del fabbisogno; l'aggiornamento della rete di discariche comprensoriali esclusivamente di servizio a valle del ciclo per rifiuti non pericolosi (sovvalli) ed un sito regionale per lo smaltimento finale dei rifiuti pericolosi derivanti dal ciclo. Infine adeguamento normativo della LR 27/98 alle novità intervenute ed istituzione entro il 2006 di un'Agenzia Regionale, ovvero *Authority*, per la promozione della sostenibilità nella gestione dei rifiuti a cui affidare il monitoraggio ed il sostegno all'attuazione dei Piani sia commissariale che ordinario.

3. La tutela e risanamento della qualità dell'aria, soprattutto nell'area metropolitana romana o individuate quali aree sensibili, per tramite l'approvazione del primo Piano Regionale per la qualità dell'aria entro l'autunno 2007; a seguire il sostegno alle azioni e programmi che saranno ivi previsti. Il potenziamento delle misure di contrasto dell'inquinamento acustico, con particolare riguardo a quello d'origine aeroportuale con l'avvio del progetto speciale CRISTAL presso ARPA Lazio.
4. Tutela e conservazione della biodiversità, ampliamento e rafforzamento del Sistema Regionale delle aree protette: negli ultimi due anni si è intensificata l'attività regionale in materia di conservazione della biodiversità, recependo tra l'altro le indicazioni del programma Countdown 2010, teso a fermare la perdita di biodiversità entro il 2010. La coerenza di combattere il cambiamento climatico e gli impegni del Protocollo di Kyoto hanno reso ancor più importante il ruolo del patrimonio forestale regionale. E' prevista la redazione di un documento di indirizzo per le attività di monitoraggio sullo stato di conservazione di habitat e specie della fauna e della flora per il sistema delle Aree Naturali Protette, della Rete 2000, e della rete Ecologica Regionale. Gli obiettivi che potranno essere raggiunti nel prossimo triennio in materia di aree naturali protette sono sinteticamente individuabili in: L'aggiornamento dello schema del piano dei parchi (art.7 della L.R. 29/1997), in corso di redazione da parte dell'Agenzia Regionale dei Parchi. La conclusione delle procedure per l'istituzione del Parco dei "Monti Ausoni" (Province di Latina e Frosinone), della Riserva del "Monte Terminillo e Laghi Lungo e Ripasottile" (Provincia di Rieti), del Parco dei "Monti Lepini" (Province di Roma e Latina) e la Riserva di "Vulci" (Provincia di Viterbo). L'approvazione del Consiglio Regionale i Piani dei Parchi e delle Riserve Naturali (ai sensi dell'art.26 delle Legge Regionale 29/1997). Conclusione, con le Regioni confinanti, dei processi di concertazione per l'istituzione di parchi interregionali, quali il Parco del "Fiume Tevere", il Parco di "Monte Rufeno e Selva di Meana" e il Parco dell'"Appia Antica". Attuazione della Rete Ecologica Regionale. Sviluppo dell'agricoltura biologica. Riqualficazione degli itinerari storico-culturali. Implementazione delle piste ciclabili. Completamento del sistema di fruizione delle AA.NN.PP. ed implementazione del turismo sostenibile.
5. Azioni integrate per il risanamento delle acque e la migliore gestione delle risorse idriche. Ciò, nel triennio, in particolare mediante l'avvio degli interventi previsti e programmati nel Piano Regionale attualmente all'esame del Consiglio. Quanto all'uso idropotabile si procederà una razionalizzazione del sistema idrico integrato. Sarà incrementato e sostenuto l'utilizzo dei reflui depurati in agricoltura ed il risparmio idrico: gli strumenti per l'attuazione di tali attività sono rappresentati, a livello di funzioni regionali, dai piani di settore (Piano di tutela delle acque, Piano degli acquedotti, ecc.). Sotto il profilo legislativo si prevede la predisposizione di una proposta di legge relativa a salvaguardia, occupazione e uso dell'aree del demanio idrico, fluviale e lacuale; sotto quello amministrativo, l'elaborazione di una proposta di modifica al regolamento regionale n. 3/2004 (Disciplina procedure rilascio concessioni di pertinenze idrauliche, aree fluviali, spiagge lacuali, e superfici e pertinenze di laghi).
6. Azioni integrate per la lotta agli inquinamenti di qualunque natura di aria, acqua e suolo: tali azioni si articolano in: attività di conoscenza delle singole situazioni (studio, monitoraggio e controllo); interventi di risanamento, organizzati in piani e programmi; azione preventiva anche attraverso gli strumenti dell'educazione ambientale e dell'integrazione delle tematiche ambientali nelle attività antropiche (agricoltura, settori produttivi, turismo, trasporti); un particolare e rilevante ruolo è riservato



ad ARPA Lazio, con le necessarie azioni nel triennio di: adeguamento legislativo e regolamentare, completamento della pianta organica con assunzioni in ruolo e tramite stabilizzazione del precariato, completamento delle ristrutturazioni e realizzazioni delle nuove sedi provinciali e centrali, adeguamento e sviluppo delle dotazioni tecnologiche, impiantistiche e di laboratorio.

7. Interventi per la tutela del suolo, attraverso: valutazione e difesa dal rischio idrogeologico e idraulico; scioglimento dell'ARDIS; tutela della costa e lotta ai fenomeni di erosione; gestione dei canali di bonifica e irrigazione; monitoraggio e controllo dei dissesti.
8. La sostenibilità ambientale dello sviluppo passa anche attraverso la diffusione di un'agricoltura ecologicamente compatibile. La legge sui distretti rurali, il programma di sviluppo rurale 2007-2013 (ora all'esame dei servizi comunitari) e la legge sull'agriturismo sono gli assi normativi portanti di una nuova politica agricola nel Lazio.

Il POR mira a integrare le politiche ambientali con le tematiche relative all'innovazione e all'accessibilità ai servizi di trasporto e telecomunicazioni. In quest'ambito, la quota di risorse destinate dal POR FESR 2007-2013 della Regione Lazio alle politiche per l'ambiente (Asse II) è riportata nella tabella 7.2a.

Tab. 7.2a - Piano finanziario complessivo POLITICA UNITARIA 2007 - 2013 per priorità, obiettivi e attività

PRIORITA'/Obiettivi/Attività	Spesa Pubblica			
	Totale Risorse Pubbliche	POR Competitività	Programmazione FAS	Altri fondi Regione/altri
II. Ambiente e prevenzione dei rischi	745.000.000	189.000.000	346.000.000	210.000.000
1. Efficienza energetica e energia da fonti rinnovabili	60.000.000	60.000.000	0	0
<i>1. Promozione dell'efficienza energetica e della produzione di energie rinnovabili</i>	<i>60.000.000</i>	<i>60.000.000</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
2. Prevenzione del rischio ambientale	82.000.000	72.000.000	10.000.000	0
<i>2. Bonifica e recupero delle aree e dei siti inquinati</i>	<i>22.000.000</i>	<i>22.000.000</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>3. Prevenzione e gestione del rischio ambientale (solo per il FAS include anche la protezione dai fenomeni erosivi delle coste)</i>	<i>60.000.000</i>	<i>50.000.000</i>	<i>10.000.000</i>	<i>0</i>
3. Migliorare la qualità e l'efficienza delle risorse idriche	350.000.000	0	140.000.000	210.000.000
<i>4. Innalzamento della qualità delle risorse idriche (depurazione)</i>	<i>70.000.000</i>	<i>0</i>	<i>25.000.000</i>	<i>45.000.000</i>
<i>5. Razionalizzazione del sistema idrico integrato (collettamento e fognatura)</i>	<i>120.000.000</i>	<i>0</i>	<i>50.000.000</i>	<i>70.000.000</i>
<i>6. Risparmio idrico (servizi di adduzione, recupero perdite, riutilizzo e recupero quantitativo e qualitativo delle falde)</i>	<i>160.000.000</i>	<i>0</i>	<i>65.000.000</i>	<i>95.000.000</i>
4. Razionalizzare ed ottimizzare il ciclo dei rifiuti	140.000.000	0	140.000.000	0
<i>7. Aumento della raccolta differenziata</i>	<i>140.000.000</i>	<i>0</i>	<i>140.000.000</i>	<i>0</i>
5. Conservare la biodiversità arrestandone la perdita entro il 2010	6.000.000	0	5.000.000	0
<i>8. Tutela e conservazione della biodiversità</i>	<i>5.000.000</i>	<i>0</i>	<i>5.000.000</i>	<i>0</i>
6. Valorizzazione e promozione integrata del patrimonio naturale, culturale e artistico nelle aree di particolare pregio	107.000.000	56.000.000	51.000.000	0
<i>9. Interventi per la valorizzazione e la promozione del GAC</i>	<i>35.000.000</i>	<i>35.000.000</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>10. Sviluppo delle strutture culturali</i>	<i>42.000.000</i>	<i>0</i>	<i>42.000.000</i>	<i>0</i>
<i>11. Valorizzazione delle strutture di fruizione delle aree protette</i>	<i>30.000.000</i>	<i>21.000.000</i>	<i>9.000.000</i>	<i>0</i>
Cooperazione interregionale art.37.b	7.000.000	1.000.000	0	0

Fonte: Regione Lazio

7.2 POLITICHE PER L'INNOVAZIONE E LO SVILUPPO

La perdita di competitività dell'economia italiana, come richiamato nella prima parte del documento, deriva principalmente dalla scarsa presenza nei settori innovativi. Il Lazio, sotto questo profilo, può rappresentare un elemento di controtendenza, vista la rilevante presenza sul suo territorio di istituti di ricerca ed imprese ad elevato tasso di innovazione. Il punto di partenza è quindi incoraggiante e le politiche regionali devono spingere in questa direzione.

L'obiettivo di realizzare un efficiente ed efficace sistema regionale della ricerca e dell'innovazione, verrà perseguito attraverso:

- la cooperazione e l'interazione tra i diversi attori operanti nel territorio regionale;
- la creazione di un collegamento stabile tra mondo della ricerca, mondo della produzione di beni e di servizi, ivi comprese le Public Utilities, e sistema del credito e della finanza. Per tale obiettivo si favoriranno azioni strutturate di trasferimento tecnologico a favore delle imprese laziali, singole e/o associate, anche attraverso la creazione di "Poli di competenza" che si pongano come centri autorevoli di "offerta" di ricerca e innovazione;
- lo sviluppo dei Distretti Tecnologici dell'aerospazio, delle bioscienze e della cultura sia in termini economico-finanziari sia in termini di attivazione di risorse private e pubbliche sia di definizione di sistemi di *governance* funzionali alla messa in atto di procedure amministrative semplificate in linea con il principio dell'efficienza della P.A.;
- la stabilizzazione dei cluster industriali individuati, quali luoghi di domanda "organizzata" in vista dell'avvio dei centri di competenza regionale;
- la promozione di azioni per favorire l'aumento del capitale privato nella ricerca industriale e di sviluppo sperimentale;
- l'incremento del numero di brevetti europei depositati e rilasciati nel Lazio dal sistema pubblico e privato nel triennio 2008-2010 e la loro promozione a livello internazionale;
- la partecipazione alle piattaforme tecnologiche europee;
- l'aumento del numero dei Progetti europei a valere sul settimo programma quadro attraverso un percorso mirato di assistenza ai progetti strategici più rilevanti.

Date le caratteristiche peculiari di contesto del Lazio (elevata capacità di "produrre innovazione" dell'area urbana di Roma e bassa capacità di sfruttare tale potenziale competitivo da parte delle altre zone regionali), nel periodo di programmazione 2007-2013 il POR prevede la prosecuzione e l'arricchimento del trasferimento tecnologico al fine di favorire il dialogo tra il mondo della ricerca e quello imprenditoriale. Tale obiettivo potrà essere conseguito:

1. Sostenendo l'attività di "mediatori" che avranno il duplice compito di individuare "proposte di innovazione" che risultino appetibili per le imprese (cioè con elevate caratteristiche di utilizzabilità in tempi brevi) e di dialogare in modo fattivo con il sistema imprenditoriale;
2. Attraverso il sostegno alla fase di start-up di nuove imprese in grado di introdurre innovazioni di prodotto rilevanti per il mercato (locale, nazionale, internazionale). Accanto al trasferimento tecnologico andranno promossi interventi diretti alle imprese. Questi potranno essere rappresentati sia da incentivi specificatamente volti a favorire l'attività di R&S e ad introdurre innovazioni che all'inserimento di figure professionali in grado di semplificare il dialogo con il mondo della ricerca.

La quota di risorse destinate dal POR FESR 2007-2013 della Regione Lazio alle politiche per l'innovazione e lo sviluppo (Asse I) è riportata nella tabella 7.2b.



Tab. 7.2b - Piano finanziario complessivo POLITICA UNITARIA 2007 - 2013 per priorità, obiettivi e attività

PRIORITA'/Obiettivi/Attività	Spesa Pubblica			
	Totale Risorse Pubbliche	POR Competitività	Programmazione FAS	Altri fondi Regione/altri
I. Ricerca, innovazione e rafforzamento della base produttiva	335.000.000	245.000.000	90.000.000	0
1. Sviluppo della ricerca industriale e del suo trasferimento sul tessuto imprenditoriale regionale	150.000.000	95.000.000	55.000.000	0
1.1. <i>Potenziamento e messa in rete delle attività di ricerca e trasferimento tecnologico</i>	150.000.000	95.000.000	55.000.000	0
2. Rafforzamento della capacità innovativa delle PMI	114.000.000	114.000.000	0	0
2.1. <i>Sostegno agli investimenti innovativi delle PMI</i>	35.000.000	35.000.000	0	0
3. <i>Promozione dell'impresa innovativa, patrimonializzazione e crescita dimensionale delle PMI</i>	20.000.000	20.000.000	0	0
4. <i>Acquisizione di servizi avanzati per le PMI</i>	39.000.000	39.000.000	0	0
5. <i>Sostegno all'accesso al credito delle PMI attraverso i Confidi e i fondi di garanzia</i>	20.000.000	20.000.000	0	0
3. Innovazione nelle aree produttive regionali	35.000.000	0	35.000.000	0
6. <i>Interventi innovativi in materia di logistica industriale</i>	35.000.000	0	35.000.000	0
4. Favorire una crescita del sistema produttivo orientata allo sviluppo sostenibile	35.000.000	35.000.000	0	0
7. <i>Promozione di prodotti e processi produttivi rispettosi dell'ambiente</i>	35.000.000	35.000.000	0	0
Cooperazione interregionale art.37.b	1.000.000	1.000.000	0	0

Fonte: Regione Lazio

L'innovazione e lo sviluppo passano anche per il turismo e la cultura, laddove turismo e cultura sono tra loro strettamente legati. Una economia sana può essere una economia che vive delle proprie bellezze, della propria storia, dei propri tesori. L'economia laziale deve costruirsi intorno alla valorizzazione e promozione del patrimonio culturale regionale. Va accresciuta la consapevolezza culturale delle comunità locali che comunque ha già prodotto nei primi anni di questa legislatura positivi risultati in termini di crescita dei flussi turistici e di interesse attorno ai beni paesaggistici e culturali della Regione. Da rilevare è l'inclusione della valorizzazione dei beni culturali nel documento strategico regionale nel POR, con la destinazione di risorse a questo scopo e con la citazione della modalità di valorizzazione per attrattori e per tematismi come punto di riferimento per la programmazione degli interventi.

A tal fine va migliorata la gestione e la fruibilità dei servizi culturali (Musei, Archivi e Biblioteche). Obiettivo strategico è la approvazione di una legge sulla promozione delle ricchezze culturali del patrimonio regionale. La cultura è fattore di coesione sociale, di crescita umana e di sviluppo sano. Per questo la regione è impegnata a costruire una sensibilità ulteriore e diffusa verso lo spettacolo dal vivo, quale espressione della storia culturale del paese e elemento di costruzione della comunità e della identificazione dei cittadini nella propria realtà urbana e contemporaneamente nel fornire spazi e opportunità per la crescita della creatività e delle nuove forme di espressione artistica. Nel periodo 2008-2010, per lo sviluppo del sistema dell'offerta per lo spettacolo dal vivo si opererà su due fronti:

- Creazione di una rete di teatri attraverso investimenti pluriennali che permetteranno di dotare, nel triennio, il territorio regionale di strutture di medio e grande livello da utilizzare come spazi volti a garantire una stabilità dell'offerta teatrale, oltre alla normale attività del circuito distributivo;
- Diffusione sul territorio regionale di progetti di nuove organizzazione culturali, finalizzate alla crescita di nuove esperienze culturali ed artistiche. Questa azione ha già portato negli anni 2006/2007 alla apertura di 10 officine culturali nelle province del Lazio. Si ritiene di dover proseguire e allargare tale attività nei prossimi anni. Secondo quanto disposto dalla legge finanziaria 2007 sono destinati 42 milioni di euro per la creazione di nuove strutture culturali e di spettacolo dal vivo e per progetti di valorizzazione delle nuove forme di creatività nello spettacolo dal vivo in tutte le sue forme.

Altro obiettivo triennale di grande spessore economico e culturale è lo sviluppo dei settori cinematografico ed audiovisivo, che viene già perseguito tramite apposite strutture organizzative e di marketing territoriale. Coerentemente con gli obiettivi previsti, in tale ambito, dai precedenti documenti di programmazione è stata istituita la Fondazione Film Commission, strumento di punta per la promozione del settore, nonché un Fondo per l'assistenza ai produttori esteri sulle tematiche dell'IVA che mira ad attrarre produttori esteri con effetti attesi di ricaduta per l'industria audiovisiva regionale. Inoltre è stato approvato il regolamento per l'apertura di nuove sale dando così vita a quel "piano regolatore" del cinema utile a tutelare le piccole sale permettendo nel contempo lo sviluppo e la riqualificazione del cinema nell'intera regione. L'insieme degli interventi attuati ha determinato una crescita della presenza della Regione nel sistema dell'audiovisivo, con un crescente riconoscimento del ruolo del Lazio in questo settore.

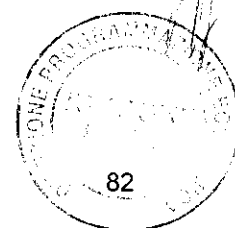
7.3 LA POLITICA PER LE INFRASTRUTTURE

La principale finalità della politica infrastrutturale è nello sviluppo di una mobilità sostenibile integrata estesa all'intero territorio della Regione Lazio, modernizzando e potenziando il network ferroviario regionale al fine sia di migliorare la qualità degli spostamenti dei passeggeri sia di incrementare la quota di merci movimentate su ferro. La nuova Roma-Latina è un modello di lavoro. Riesce a coniugare bisogni di sicurezza, di efficienza, di tutela dell'ambiente, di garanzia delle fasce più deboli (in tal caso tariffe speciali per i pendolari). Si tratta di una soluzione di alto profilo per un problema che da decenni non trovava soluzione. Un esempio virtuoso di buona politica di sviluppo ecologicamente compatibile. Tale modello deve trasformarsi in una sorta di efficace moltiplicatore. La domanda di trasporto va garantita attraverso un livello di servizio e "comfort" che permetta di trasferire quote crescenti di mobilità dal mezzo privato al mezzo pubblico e dal mezzo individuale al mezzo collettivo.

Tra le principali iniziative già attivate dalla Regione per lo sviluppo della mobilità va segnalato il via libera appunto al progetto relativo al Corridoio intermodale Roma-Latina e al collegamento Cisterna-Valmontone: il nuovo progetto punta alla messa in sicurezza del collegamento stradale Roma-Latina e alla contrazione del traffico su gomma prevedendo in questo caso, oltre alla realizzazione della nuova ferrovia verso Pomezia e ad una serie di nodi di scambio, anche il potenziamento della linea ferroviaria.

Le linee di intervento già in corso di attuazione, sulla base di quanto previsto nel DPEFR 2007-2009, prevedono:

- Sviluppo delle Linee Guida del Piano Regionale dei Trasporti, della Mobilità e della Logistica del 2006;
- Completamento dell'attuazione del programma regionale dei nodi di scambio (per complessivi 5.114 posti-auto);
- Realizzazione dei centri merci (Orte e Tivoli) e poli logistici (Civitavecchia, Fiumicino e Gaeta);
- Ammodernamento e potenziamento delle ferrovie regionali ex concesse (Roma-Lido di Ostia, Roma-Viterbo e Roma-Pantano);



- Attuazione del Protocollo d'intesa (con Province, Comune di Roma e R.F.I. S.p.A.) per l'attuazione di un progetto unitario ed integrato di rete ferroviaria regionale e metropolitana da realizzare entro il 2015.

I trasporti pubblici locali rappresentano un fattore predominante nella vita sociale dei cittadini. Si propone, nel triennio 2008-2010, la loro razionalizzazione e sviluppo al fine di garantire una *mobilità sostenibile* a beneficio della qualità della vita di tutti i cittadini. A tal fine, la Regione intende perseguire:

- Il completamento del quadro generale del Piano Regionale dei Trasporti, della Mobilità e della Logistica sulla base delle Linee Guida del Piano del 2006, nonché lo sviluppo delle fasi progettuali e operative sul territorio, individuando prioritariamente l'assetto complessivo della mobilità regionale. Ciò verrà realizzato attraverso la definizione di un sistema a rete in grado di soddisfare, nell'immediato, la domanda di trasporto con il minimo costo, garantendo al tempo stesso un livello di servizio e "comfort" che permetta di trasferire quote crescenti di mobilità dal mezzo privato al mezzo pubblico e dal mezzo individuale al mezzo collettivo;
- L'ammodernamento e il potenziamento delle ferrovie regionali con l'obiettivo di: migliorare la qualità degli spostamenti dei passeggeri²⁴; incrementare la quota di merci movimentate su ferro²⁵; sviluppare i sistemi interportuali e delle infrastrutture a servizio dei poli logistici, di quelli produttivi e di scambio delle infrastrutture di collegamento, per favorire la movimentazione e lo scambio delle merci nel territorio regionale²⁶; il potenziamento dei nodi di scambio attraverso l'attuazione del relativo programma regionale.

Nel nuovo ciclo di programmazione tracciato nel POR, assume un ruolo centrale l'intervento infrastrutturale sulla rete dei trasporti regionali. Alla luce dei risultati emersi approfondendo la tematica dell'accessibilità ai servizi di trasporto, emerge l'importanza di rafforzare le reti secondarie e migliorare i collegamenti con gli snodi ferroviari; ciò in quanto il miglioramento delle condizioni di accessibilità può contribuire sia a ridurre la congestione del traffico urbano ed i relativi costi economici, sia a migliorare la capacità di attrazione di un territorio. Per questo va assicurato un rafforzamento della *governance* dei processi di pianificazione e attuazione degli interventi complessi mediante un forte raccordo con gli altri soggetti responsabili dei diversi sistemi di trasporto (Ferrovie SpA; responsabili del sistema dei trasporti pubblici regionali su gomma; ecc.);.

Va estesa la rete dei nodi di scambio con la progressiva conversione in senso ecologico dei mezzi di trasporto urbano su strada (l'insieme di queste misure – congiunto con la minore pressione sulla rete urbana dei veicoli dirottati nei nodi di scambio – potrà produrre degli effetti, oltre che sull'ambiente extraurbano,

²⁴ Si tratta in particolare del potenziamento della linea ferroviaria FR-1, del raddoppio della linea FR-2 (tratta Lunghezza-Guidonia) e della linea FR-3 (tratta Cesano-Bracciano), dei nuovi Piani Regolatori Generali di Ciampino, Tuscolana e Casilina (linea FR-4), del potenziamento e la velocizzazione della linea FR-8 (tratta Campoleone-Nettuno) e della chiusura dell'anello ferroviario di Cintura Nord. E', inoltre, prevista l'istituzione di nuove fermate lungo la Cintura Nord (Vigna Clara, Tor di Quinto e sono allo studio Pineto, Farneto, Aurelia 2), la FR-1 (Pigneto), la FR-2 (Ponte di Nona, Guidonia e Colleferro), la FR-4 (Villa Senni), la FR-5 (Massimina) e la FR-8 (Divino Amore).

²⁵ Tra le priorità si collocano il potenziamento del Centro merci Sud di Santa Palomba, del Centro RSU Malagrotta e delle stazioni di trasferimento urbana RSU e dotazione di una nuova stazione merci per il Porto di Civitavecchia ma anche l'intervento di modernizzazione delle linee ferroviarie regionali (ex concesse), quali le Roma-Lido di Ostia, Roma-Viterbo e Roma-Pantano, mediante il rinnovo del materiale rotabile.

²⁶ In questo ambito, sono stati previsti una serie di interventi sui centri merci di Orte e di Tivoli, sulla Piastra Logistica di Civitavecchia, sugli interporti di Fiumicino e Frosinone, sul centro intermodale di Gaeta, oltre agli interventi indicati nel Piano Regionale delle Merci (DCR n. 606 del 23.12.99 - art. 12 L.R. n. 30/98) e nelle Linee guida del Piano Regionale della Mobilità dei Trasporti e della Logistica del 2006.

anche su quello urbano) nonché innalzato lo standard dell'intervento-tipo, passando da semplice parcheggio per autovetture ed autobus a vero e proprio "nodo" di servizi per il passaggio dalla strada alla ferrovia.

La quota di risorse destinate dal POR FESR 2007-2013 della Regione Lazio alla mobilità sostenibile integrata (Asse III) è riportata nella tabella 7.2c.

Tab. 7.2c - Piano finanziario complessivo POLITICA UNITARIA 2007 - 2013 per priorità, obiettivi e attività

PRIORITA'/Obiettivi/Attività	Spesa Pubblica			
	Totale Risorse Pubbliche	POR Compettività	Programmazione FAS	Altri fondi Regione/altri
III. Accessibilità	722.000.000	282.000.000	228.500.000	211.500.000
1. Sviluppare una mobilità sostenibile integrata	560.000.000	256.000.000	172.500.000	131.500.000
<i>1. miglioramento della qualità e dell'efficienza dei TPL, potenziamento della rete infrastrutturale e dei nodi di scambio</i>	<i>340.000.000</i>	<i>241.000.000</i>	<i>29.000.000</i>	<i>70.000.000</i>
<i>2. potenziamento delle infrastrutture viarie</i>	<i>205.000.000</i>	<i>0</i>	<i>143.500.000,0</i>	<i>61.500.000,0</i>
<i>3. Promozione di trasporti urbani puliti</i>	<i>15.000.000</i>	<i>15.000.000</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
2. Potenziare l'accessibilità alle TIC	72.000.000	26.000.000	46.000.000	0
<i>4. Infrastrutture e servizi di connettività</i>	<i>72.000.000</i>	<i>26.000.000</i>	<i>46.000.000</i>	<i>0</i>
4. Potenziamento dei network per la promozione dell'eccellenza regionale	10.000.000	0	10.000.000	0
<i>5. marketing territoriale</i>	<i>10.000.000</i>	<i>0</i>	<i>10.000.000</i>	<i>0</i>
5. Miglioramento tecnologico delle strutture sanitarie	80.000.000	0	0	80.000.000

Fonte: Regione Lazio

7.4 LA RIORGANIZZAZIONE DELLE SOCIETÀ DELLA RETE

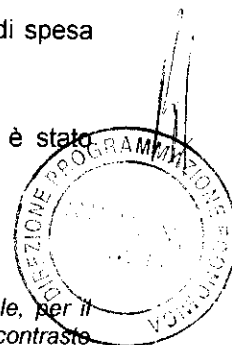
Più efficiente gestione delle risorse disponibili, ricondotte alle necessità del territorio e dell'economia regionale

Uno strumento per rendere più incisive le politiche regionali di sviluppo è il sistema delle società della rete che per rispondere a questo obiettivo, deve essere profondamente riorganizzato, per eliminare sovrapposizioni di competenze, duplicazioni di strutture che producono costi ed inefficienze.

Nel corso del 2006, il processo di revisione della struttura delle società regionali ha subito un'accelerazione, che ha portato all'inizio del 2007 alla redazione di un piano operativo da parte della commissione regionale chiamata alla riorganizzazione della rete.

Il riassetto delle società strumentali già avviato dalla Regione Lazio è stato rinforzato dall'approvazione del decreto Bersani-Visco del luglio 2006²⁷: nell'art. 13²⁸, di tale decreto si dice infatti che *"..... le società a capitale interamente pubblico o misto, costituite o partecipate dalle amministrazioni pubbliche regionali e locali per la produzione di beni e servizi strumentali all'attività di tali enti in funzione della loro attività.... devono operare esclusivamente con gli enti costituenti o partecipanti o affidanti, non possono svolgere prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati, né in affidamento diretto né con gara, e non possono partecipare ad altre società o enti"*. Si è così inteso restituire alla funzione di sussidio all'attività delle amministrazioni regionali compiti ed impegni di società controllate: spesso utilizzate come veicoli di spesa svincolati da controlli amministrativi e obiettivi di pubblica utilità.

Il percorso seguito dalla commissione nella definizione del nuovo modello organizzativo è stato impostato tenendo conto di tre principali obiettivi:



²⁷ DECRETO-LEGGE 4 luglio 2006, n. 223, recante: "Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale". (GU n. 186 del 11-8-2006- Suppl. Ordinario n. 183).

²⁸ "Norme per la riduzione dei costi degli apparati pubblici regionali e locali e a tutela della concorrenza".

- Razionalizzazione del 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;
- Eliminazione della dispersione delle risorse attraverso la concentrazione sia del numero di entità operative sia delle rispettive strutture, ricorrendo alla diversificazione solo laddove la specificità dell'intervento richiede una struttura totalmente dedicata e specializzata;
- Riduzione delle partecipazioni possedute direttamente dalla Regione Lazio.

In concreto, il piano di riordino riporta sotto il controllo pubblico (80% alla Regione Lazio e 20% alla Camera di Commercio di Roma) Sviluppo Lazio SpA, riducendo da 17 a 7 le società controllate dalla stessa Sviluppo Lazio SpA: per alcune società è prevista la messa in liquidazione (di cui Teater, Société de Development e Central Park già liquidate e Promolazio SpA, Recis sa, Modacinelazio SCpA, ICT Lazio, Valore Sim SpA e Proteo SpA da liquidare), mentre altre saranno raggruppate per aree di competenza che vanno dalla finanza alla promozione turistica, dal marketing territoriale all'internazionalizzazione delle imprese.

Per quanto concerne gli aspetti economici del piano, la riduzione del numero dei membri dei consigli d'amministrazione (da 13 a 7 nel caso di Sviluppo Lazio e non più di 3 per le società da questa controllate) dovrebbe portare consistenti benefici economici per le casse regionali: la cifra stimata si aggira intorno ai dieci milioni di euro, cui devono aggiungersi i risparmi che possono essere ottenuti attraverso la riduzione di consulenze e la più efficiente gestione delle risorse disponibili.

Dal punto di vista, infine, della gestione del personale dipendente impiegato nelle numerose società, il piano prevede il mantenimento degli attuali livelli occupazionali, con il trasferimento dei dipendenti delle strutture messe in liquidazione in altre società che gravitano intorno alla regione.

8. POLITICHE PER L'EQUITÀ E LA TUTELA SOCIALE

Lotta alla povertà e all'esclusione sociale Le politiche sociali regionali devono ispirarsi a principi di universalità, equità ed efficacia. Ciò significa programmare un rinnovato e moderno welfare, nel quale ci sia spazio per la lotta all'insicurezza sociale, per il contrasto all'insicurezza occupazionale, per una organizzazione dei servizi efficiente e capillare. Alcune azioni già previste nella legge finanziaria regionale del 2007 vanno a costituire l'asse strategico intorno a cui prevedere politiche per l'equità e la tutela sociale²⁹. I recenti dati dimostrano che aumenta il numero delle famiglie povere o che rasentano la povertà. Tutto questo non può lasciare indifferente il decisore politico. Lo sviluppo economico deve essere socialmente equo. Per questo primariamente va definito, reso operativo e rafforzato, triplicandone le risorse, il "Piano d'azione di lotta alla povertà e di contrasto all'esclusione sociale". Allo stesso modo bisogna intervenire per supportare la realizzazione e la gestione di asili nido. La condizione di maternità non deve diventare un gap per le famiglie. Il sostegno concreto alle famiglie passa in primo luogo attraverso la predisposizione di servizi che non rendano impossibile la costituzione di un nucleo familiare. La povertà si contrasta anche attraverso azioni indirette come ad esempio quella di assicurare l'utilizzo gratuito dei servizi di trasporto pubblico locale ai soggetti che percepiscono assegni o pensioni sociali oppure quella di garantire la tutela delle fasce di reddito più basse attraverso la riduzione delle tariffe delle residenze sanitarie.

A fine giugno il Consiglio dei Ministri ha approvato il disegno di legge di riforma della legge sull'immigrazione. Le linee di indirizzo sono profondamente diverse dalla normativa in vigore. Esse tendono sinteticamente a rivedere la questione migratoria non solo come una questione di ordine pubblico. Essa ridiventa principalmente una questione sociale. A livello regionale possono essere adottate misure volte a favorire l'accoglienza di immigrati così facilitando percorsi i formativi e di integrazione sociale. Inoltre è importante realizzare una rete di servizi di prevenzione da abusi all'infanzia e di sostegno per la protezione e reinserimento di minori vittime di abuso e violenza. Molte volte si tratta di immigrati o immigrate costrette a circuiti illegali o della prostituzione.

La tutela del diritto all'abitare è oggi un obiettivo pubblico primario alla luce dell'emergenza abitativa soprattutto nei centri urbani. Esso è e sarà ulteriormente perseguito attraverso azioni intrecciate e contestuali che vanno dalla costruzione di alloggi con contributi pubblici e mutui agevolati, al sostegno agli inquilini con reddito basso. Nell'ambito della *politica della casa*, la Regione ha attivato strumenti e individuato nuove tipologie di intervento di non trascurabile rilevanza (anche se finanziariamente limitati a fronte degli attuali fabbisogni), che possono essere confermati e proseguiti anche per il 2008, in attesa dell'entrata in vigore della preannunciata riforma nazionale.



²⁹ L'ISEE regionale (Indicatore di Situazione Economica Equivalente) potrà essere un utile strumento per l'individuazione dei destinatari di tali politiche.

L'insieme degli interventi programmati potrà alimentarsi sia in una quota delle risorse finanziarie attese dalla crescita economica e riflesse nei saldi finanziari, sia nelle risorse che si trarranno dai risparmi di spese inutili e dall'abbattimento dei costi eccessivi della politica.

Gli interventi pubblici, anche quelli di entità più circoscritta, devono essere necessariamente inseriti in un quadro di programmazione, che riduca gli sprechi e le inefficienze e conduca alla ottimizzazione delle risorse pubbliche che, in ultima istanza, sono conferite dai cittadini per la soluzione di problemi comuni. In quest'ottica è necessario dare un segnale forte: abolire le cosiddette "tabelle" del bilancio, i cui contenuti devono essere ricondotti nell'ambito dei programmi dei vari assessorati.

Il tema dei costi della politica è all'ordine del giorno e non può essere eluso. La classe politica deve dare segnali forti, scontando anche una visione pregiudizialmente negativa dell'opinione pubblica.

I segni di discontinuità possono essere molteplici e la giunta di centrosinistra si è incamminata su questo sentiero: il processo di partecipazione, la riduzione dei componenti nei consigli di amministrazione delle società regionali, il codice etico, un stile di governo sobrio e rigoroso.

Per questo bisogna proseguire nel monitorare la situazione attuale colpendo privilegi che nel tempo si sono ingiustificatamente solidificati.

8.1 POLITICHE PER LA BUONA OCCUPAZIONE

Lotta al lavoro irregolare e al precariato Promuovere la buona occupazione, l'incremento dei livelli occupazionali e la qualità del lavoro (la sua sicurezza e regolarità) sono le condizioni strutturali dello sviluppo economico-produttivo e della coesione sociale e rappresentano una delle finalità strategiche delle politiche regionali.

Nel caso delle politiche attive del lavoro, le priorità d'intervento individuate possono essere così sintetizzate:

- Favorire l'incremento e la qualità dell'occupazione, facilitando l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Il perseguimento di questo obiettivo presuppone un'attenzione costante volta a migliorare la capacità d'intervento dei servizi per l'impiego e di altre politiche correlate.
- Contrastare il lavoro irregolare e promuoverne l'emersione. Il 28 febbraio 2007, la Commissione per l'emersione del lavoro non regolare, istituita nel 2006, ha approvato il testo del Disegno di Legge Regionale in materia di contrasto al lavoro non regolare e a sostegno all'emersione dell'economia sommersa. Il testo, nell'art. 1, ribadisce "la funzione sociale del lavoro stabile, sicuro e a tempo indeterminato quale fondamentale presupposto per ridurre i fenomeni di esclusione sociale e per assicurare all'individuo un più agevole raggiungimento dei propri obiettivi di vita", e stabilisce come finalità della legge la promozione della qualità del lavoro e la sua tutela, il contrasto al lavoro non regolare e la promozione della sua emersione. Va incrementata la lotta al lavoro nero creando sinergie tra tutti gli ambiti istituzionali. Bisogna evitare sovrapposizioni e nel frattempo bisogna essere operativi e tempestivi nell'azione di contrasto. Il tutto nella consapevolezza che a volte il lavoratore irregolare è anche un immigrato irregolare. Non può essere lui l'unica vittima dell'azione ispettiva.

- Favorire lo sviluppo dell'occupazione mediante la creazione di nuove attività imprenditoriali socialmente responsabili. L'attività di promozione del lavoro autonomo, della microimpresa e della cooperazione sociale rappresenta una linea d'intervento regionale consolidata volta a creare nuova occupazione anche attraverso la diffusione sul territorio regionale di una rete di incubatori e di sportelli che promuovono ed accompagnano la creazione d'impresa secondo una logica che coniuga sviluppo locale ed autoimprenditorialità.
- Tutelare i lavoratori atipici, combattere il lavoro precario. Si tratta di due obiettivi che devono essere perseguiti sia all'interno della macchina regionale sia all'esterno attraverso incentivi a coloro che assumono a tempo indeterminato. La precarietà crea insicurezza e mina la vita di comunità. Il contrasto alla precarietà è la prima forma concreta di sostegno alle famiglie. In tutti gli atti regionali di sostegno all'impresa e all'occupazione va data priorità a coloro i quali assicurano forme stabili di impiego. In passato è accaduto che gli enti territoriali siano stati i laboratori della atipicità e della irregolarità sul lavoro. Ora devono diventare il terreno di sperimentazione di una rinnovata buona occupazione. La Regione deve continuare ad assicurare il sostegno ai lavoratori atipici nell'acquisto della prima casa. Un programma rivolto ai giovani lavoratori atipici può consentire, con agevolazioni finanziarie regionali, in conto capitale e/o in conto mutui, l'acquisto e/o il recupero (e ove possibile la diretta costruzione) della prima casa. Un efficace strumento di sostegno di quest'azione è costituito dal fondo di garanzia regionale (art. 75 della L.R. n. 4/2006): tale strumento è certamente utilizzabile anche da parte delle cooperative edilizie e delle imprese per i programmi di edilizia agevolata.

8.2 POLITICHE PER IL BENESSERE DEI GIOVANI E DEGLI ANZIANI

Giovani e anziani: una priorità delle politiche regionali

Le politiche sociali, intese come politiche universalistiche, hanno come destinatari la generalità degli individui senza alcun vincolo di appartenenza, perseguendo obiettivi di benessere sociale. Lo strumento attraverso cui tali obiettivi vengono realizzati è il sistema integrato di interventi e servizi sociali, i cui primi beneficiari sono, in un'ottica di prevenzione e sostegno, i giovani e gli anziani, che rappresentano le categorie maggiormente esposte ai bisogni e disagi sociali.

Politiche per i giovani

Nell'ambito delle *politiche per il benessere dei giovani*, l'azione regionale ha individuato come elemento centrale il "I Programma triennale degli interventi a favore dei giovani 2007-2009": la complessità e l'importanza dell'intervento messo in campo, che riguarda aspetti relativi al lavoro, all'istruzione, alla cultura, allo sport e che mira al miglioramento della qualità della vita dei giovani che vivono nel Lazio, richiedono necessariamente l'apporto e il coinvolgimento di più assessorati regionali, chiamati a percorrere convintamente un percorso di costante e reciproca interazione. Lo stesso discorso è valido per le strutture provinciali e per il Comune di Roma, chiamati a prendere parte attraverso gli assessori competenti rispettivamente al tavolo interprovinciale e a quello cittadino.

Il Programma triennale regionale, in accordo con quanto previsto dal fondo nazionale per le politiche giovanili istituito nel 2006 dal Governo Prodi (Legge 248/2006), nasce con l'obiettivo "di promuovere il diritto

dei giovani alla formazione culturale e professionale e all'inserimento nella vita sociale, anche attraverso interventi volti ad agevolare la realizzazione del diritto dei giovani all'abitazione, nonché a facilitare l'accesso al credito per l'acquisto e l'utilizzo dei beni e servizi".

Un elemento importante nella definizione e nell'attivazione del piano è rappresentato dallo sviluppo della partecipazione giovanile nell'individuazione degli obiettivi in esso contenuti: a questo fine, sono previsti la costituzione del Consiglio dei giovani a livello comunale, del Forum o di Consulte delle aggregazioni giovanili a livello provinciale, del Forum sulle politiche giovanili e della Rete regionale dei Consigli dei giovani a livello regionale.

Per quanto riguarda, infine, le azioni già intraprese dalla regione a favore dei giovani, va segnalato il sostegno alle giovani coppie nell'acquisto della prima casa: questo intervento, rivolto alle giovani coppie (ma estendibile anche a giovani lavoratori atipici) ha consentito e consentirà anche nei prossimi anni, attraverso agevolazioni finanziarie regionali in conto capitale e/o in conto mutui, l'acquisto e/o il recupero (e ove possibile la diretta costruzione) della prima casa. Va inoltre rafforzato il progetto "Estate più sicura in discoteca", presente nella Finanziaria 2007 e promosso al fine di ridurre il numero di incidenti stradali che troppo spesso coinvolgono i frequentatori della vita notturna. La prevenzione degli incidenti del sabato sera è un dovere da perseguire senza reprimere gli stili di vita giovanili. Prevedere il trasporto gratuito da Roma e dalle altre città laziali verso e dalle discoteche litorali significa sottrarre centinaia di giovani vite ai rischi della strada. La questione non è non far andare i giovani in discoteca ma assicurare un autista sobrio che li riaccompagnerà all'uscita. Ad oggi sono state quattro le linee di collegamento con partenze da Frascati, Roma, Rieti e Viterbo e tappe intermedie lungo tutte le direttrici. Verranno aumentate e in prospettiva saranno previste convenzioni con le discoteche per ridurre il prezzo del biglietto per chi aderirà all'iniziativa.

I giovani devono essere supportati adeguatamente nelle loro scelte educative e formative. Il diritto allo studio è un diritto universale. Va assicurato prevedendo 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. 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.

Va programmato uno sforzo per garantire la copertura del fabbisogno di borse di studio per gli idonei, anche attraverso la prevista premialità sul fondo integrativo nonché incrementata la disponibilità e la qualità delle residenze universitarie attraverso la realizzazione, già in atto, di 2.500 alloggi, cui si aggiungeranno quelli relativi alla nuova programmazione della legge 338/2000. Lo studente deve inoltre poter avere una serie di facilitazioni e di accessi a servizi attraverso apposite convenzioni. L'intera offerta formativa deve avere quale obiettivo da un lato un compiuto sviluppo della persona e dall'altro il rafforzamento della competitività dei territori. In particolare va fatto uno sforzo per un nuovo sistema di accreditamento degli enti attuatori della formazione professionale nella Regione, finalizzato a incrementare gli standard di qualità dell'offerta formativa.

Politiche per gli anziani

Nell'ambito delle politiche sociali, un importante strumento è il "Fondo regionale per la non autosufficienza" (L.R. 20 del 23 novembre 2006), che da un lato incide sullo sviluppo quantitativo e sul miglioramento qualitativo dei servizi che erogano prestazioni sociali e dall'altro riduce il peso finanziario degli oneri che il singolo utente e/o la sua famiglia devono sostenere per ricevere le prestazioni di cui hanno bisogno. Tra gli altri, gli interventi e i servizi finanziati con il "Fondo per la non autosufficienza" sono rivolti all'area della senescenza, che comprende come fascia di bisogno le persone anziane, con temporanea, parziale o totale limitazione della propria autosufficienza, con particolare riguardo ai pazienti affetti da malattie croniche.

Per far fronte all'emergenza abitativa, sono stati attivati strumenti di politica della casa che permettono di assicurare un supporto alla realizzazione di residenze da destinare in affitto agli anziani. Dopo la positiva esperienza, attivata dalla Regione, in via sperimentale, di costruzione di residenze specificamente destinate alle persone anziane e pensionate, realizzate e gestite da cooperative edilizie, va impostata una programmazione regionale, articolata sul territorio, che, da una parte, consenta di realizzare nuove strutture edilizie (complete anche dei fondamentali servizi sociali) e, dall'altra, di attivare interventi con nuove tipologie ed impiego di particolari materiali, meglio rispondenti alle particolari esigenze di tale categoria sociale.

8.3 IL MICROCREDITO

Il Fondo per il microcredito: un'operazione di finanza etica

In questo ambito, un importante strumento perseguito con tenacia dall'avvio della legislatura, è il microcredito. La Regione Lazio, con la Legge di assestamento del Bilancio 2006, ha istituito un "Fondo per il microcredito" quale strumento di lotta alla povertà e all'esclusione sociale anche al fine di sviluppare la partecipazione e la solidarietà a favore di categorie svantaggiate.

Il Fondo punta ad aiutare, con la concessione di piccoli prestiti, tutte le persone che hanno difficoltà ad ottenere credito dal sistema tradizionale. In questa operazione di finanza etica sono stati coinvolti istituti di credito selezionati secondo un profilo di responsabilità sociale e ambientale.

Il Fondo per il microcredito è articolato su quattro assi di intervento:

- a) microimprese, cioè ditte individuali operanti in settori in cui sono particolarmente diffuse l'economia sommersa e l'usura;
- b) collettività finanziarie, cioè condomini, mutue, cooperative, che vogliono attivare progetti di ristrutturazione di immobili secondo criteri di eco-compatibilità e di accessibilità per i disabili;
- c) crediti di emergenza, finalizzati ad affrontare bisogni primari dell'individuo, quali la casa e i beni durevoli essenziali;
- d) sostegno a persone sottoposte ad esecuzione penale, intra o extra muraria.

Il coordinamento degli interventi relativi al microcredito è svolto dall'Assessorato al Bilancio che riferisce annualmente, con apposita relazione, alla Giunta regionale e alla commissione consiliare



competente. Nel caso del sostegno a persone sottoposte ad esecuzione penale, il coordinamento spetta al Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale.

La gestione operativa è affidata, mediante apposita convenzione, a Sviluppo Lazio che ha individuato, attraverso un bando, operatori all'interno dell'intero territorio regionale da coinvolgere nella gestione del Fondo per il microcredito. Tali operatori territoriali sono rappresentati da tutti quegli enti pubblici o privati non profit che già realizzano o prevedono di realizzare progetti di intervento sociale ed economico che possano integrarsi con le attività di microcredito del Fondo.

Sono già state avviate le giornate di formazione sul microcredito rivolte agli operatori territoriali e sono già in funzione 36 sportelli in tutta la regione con il compito di creare un collegamento tra il beneficiario e l'istituto bancario.

La rete degli operatori territoriali è stata costituita proprio al fine di garantire una ottimale gestione del fondo, sia in termini di intercettazione dei bisogni espressi dal territorio regionale, sia in termini di costituzione di relazioni attive e continuative con i beneficiari finali dell'intervento del microcredito.

Tab. 8.1 – Caratteristiche Fondo per il Microcredito

Caratteristiche	Assi a .e b.	assi c. e d.
Importo minimo	5.000 euro	1.000 euro
Importo massimo	20.000 euro	10.000 euro
Durata	da 36 a 84 mesi	non superiore a 36 mesi
Tasso	1%	1%
Erogazione	su c/c aperto presso banca convenzionata	su c/c aperto presso banca convenzionata o con assegno circolare
Rimborso	rate costanti posticipate mensili	rate costanti posticipate mensili

Fonte: Sviluppo Lazio

Il Call Center per il microcredito ha ricevuto 2.400 contatti: il 40,9% per richiedere informazioni generali (40,9%). Il 31,8% per ricevere informazioni relative all'ASSE C (crediti di emergenza, finalizzati ad affrontare bisogni primari dell'individuo, quali la casa e i beni durevoli essenziali), il 21,7% all'ASSE A (microimprese, cioè ditte individuali operanti in settori in cui sono particolarmente diffuse l'economia sommersa e l'usura), il 4,9% all'ASSE D (sostegno a persone sottoposte ad esecuzione penale, intra o extra muraria) ed, infine, lo 0,8% all'ASSE B (collettività finanziarie, cioè condomini, mutue, cooperative, che vogliono attivare progetti di ristrutturazione di immobili secondo criteri di eco-compatibilità e di accessibilità per i disabili).

8.4 IL BILANCIO SOCIALE ED IL BILANCIO DI GENERE

Rendere trasparenti e comprensibili al cittadino priorità ed obiettivi, azioni programmate e realizzate, risorse impiegate e risultati raggiunti

La questione sociale si affronta anche rivedendo in senso "sociale" il bilancio della regione. Con il bilancio sociale, la Regione Lazio "si propone di costruire entro il 2007 uno schema di bilancio sociale, come forma di rendiconto utile per consentire ai cittadini la verifica della coerenza tra gli obiettivi e le modalità attuate per realizzarli" (legge finanziaria regionale per l'esercizio 2007 art. 44).

La realizzazione dello schema di bilancio sociale è affidata all'Assessorato al Bilancio, alla Programmazione Economica Finanziaria e Partecipazione della Regione Lazio, con il supporto di Sviluppo Lazio S.p.A.³⁰, cui compete il coordinamento scientifico del progetto. La finalità del bilancio sociale è dunque quella di rendere trasparenti e comprensibili al cittadino priorità ed obiettivi, azioni programmate e realizzate risorse impiegate e i risultati raggiunti: cosicché tutti i soggetti coinvolti siano messi in condizione di comprendere e giudicare l'attività regionale e la sua coerenza con l'attività di governo.

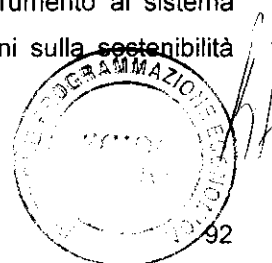
Il bilancio sociale è un documento che scaturisce al termine di un processo: il processo di rendicontazione sociale che coinvolge in modo diretto sia l'organizzazione che realizza il bilancio sociale, sia i soggetti destinatari del documento.

Il processo di rendicontazione sociale muove dalla ricostruzione delle priorità strategiche individuate a livello programmatico dall'ente e destinate ad incidere nel medio-lungo periodo sul ruolo dell'ente stesso.

Una volta definite le priorità strategiche, il processo di rendicontazione sociale può generare effetti all'interno e all'esterno del sistema di relazioni in cui l'amministrazione è inserita; ciò consente di individuare sei diverse dimensioni:

- La dimensione contabile: il bilancio sociale serve a dare risposta all'esigenza di integrare il sistema contabile di rendicontazione dell'uso delle risorse economico finanziarie (conto del bilancio), con informazioni di natura extra-contabile, che descrivono l'impiego effettivo delle risorse finanziarie spese;
- La dimensione comunicativa: il bilancio sociale consente di porre al centro dell'azione amministrativa il governo delle relazioni con l'esterno al fine di garantire una maggiore qualità dei processi di comunicazione e di scambio con i portatori di interesse;
- La dimensione politica: il bilancio sociale consente di riqualificare e rilegittimare socialmente l'azione amministrativa e il sistema della rappresentanza, attraverso una maggiore trasparenza e visibilità delle scelte politiche e una possibilità di valutazione condivisa della capacità di buon governo;
- La dimensione di governance interna: il bilancio sociale fornisce uno strumento al sistema amministrativo nel suo complesso per responsabilizzare le amministrazioni sulla sostenibilità della spesa pubblica;

³⁰ Servizio Studi e Ricerche.



- La dimensione strategico-organizzativa: il bilancio sociale può essere uno strumento efficace per riorientare i processi di pianificazione, programmazione e controllo dell'ente in un'ottica diversa (dal punto di vista del cittadino) e ripensare l'assetto organizzativo dell'ente;
- La dimensione professionale: orienta il lavoro della amministrazione pubblica, valorizzando e sviluppando le competenze e le professionalità, trovando nuove occasioni di motivazione e di responsabilizzazione degli operatori.

Per la definizione di un modello di analisi dell'impatto sui soggetti coinvolti e destinatari (*stakeholder*) delle politiche adottate dalla Regione, è stata svolta un'attenta ricognizione delle esperienze di bilancio sociale realizzate e in atto nelle amministrazioni pubbliche sul territorio nazionale, nonché un'approfondita attività di ricognizione delle migliori pratiche.

L'individuazione delle politiche formulate dai diversi assessorati, definite e formalizzate nei documenti programmatici regionali, ha rappresentato il punto di partenza nella creazione del processo di rendicontazione sociale della Regione Lazio. Si è proceduto, anzitutto, all'individuazione delle linee strategiche e programmatiche regionali in grado di produrre un impatto, diretto o indiretto, sull'ambiente esterno. Sono state, pertanto, individuate quattro macro-aree strategiche di intervento della Regione che, di fatto, coincidono con l'organizzazione divisionale per dipartimenti:

- Cittadino;
- Sviluppo economico;
- Territorio, ambiente e infrastrutture;
- Istituzione/Sistema Regione.

Successivamente, gli obiettivi di governo sono stati ricostruiti e rappresentati con riguardo alle diverse aree di rendicontazione, considerando i documenti di programmazione nei quali essi sono stati definiti. Si è quindi proceduto, poi, ad una prima riclassificazione dei dati contabili desumibili dal bilancio di previsione regionale, per arrivare alla costruzione di un modello di analisi e misurazione dei risultati basato su elementi di natura contabile ed extra-contabile. L'obiettivo da raggiungere consiste nel verificare la corrispondenza tra obiettivi di politica regionale, dati monetari (previsionali e consuntivi), ed indicatori gestionali e fisici di risultato.

Il bilancio di genere

***Una maggiore
consapevolezza delle
diversità di genere come
chiave di equità ed efficacia
delle politiche***

Parallelo al bilancio sociale può essere considerato il bilancio di genere, che muove dalla consapevolezza che le scelte di bilancio incidono su uomini e donne in modo diverso. Essi si collocano in modo diseguale nel territorio regionale rispetto a: senso del vivere e del produrre, condizioni di vita, uso del tempo, accesso alle risorse, divisione dei lavori, pagato e non pagato, e responsabilità personali e sociali. I due soggetti sono quindi diseguali sul piano del benessere, inteso come insieme di capacità e di effettivi funzionamenti in cui si realizzano le vite di persone reali. Una maggiore consapevolezza degli spessori delle diversità diventa quindi una chiave non solo di equità delle politiche, ma anche di efficacia nel raggiungimento degli obiettivi politici.

A questo riguardo, la Regione Lazio, ha inteso promuovere "l'attuazione del bilancio di genere come strumento di valutazione e programmazione per fare emergere le politiche pubbliche di genere ed evidenziarne l'impatto nei diversi settori, al fine di favorire le pari opportunità tra uomini e donne" (legge finanziaria regionale per l'esercizio 2007 art. 43).

L'adozione di una valutazione di genere, si propone di impostare un esame dei mezzi e delle risorse finanziarie collegandoli direttamente alla considerazione del processo di vita effettivo e socialmente qualificato di uomini e donne collocati nel territorio della Regione Lazio e in relazione tra di loro in reti personali e sociali.

In questo approccio, è necessaria la definizione di una "lista di capacità" intese come dimensioni del vivere (come ad esempio: essere sani, muoversi nel territorio, accedere alle risorse private e/o pubbliche, acquisire ed usare capacità cognitive, abitare in un luogo adeguato e sicuro, etc.) riportata e letta come assunzione di responsabilità direttamente riferibile alla specifica struttura e storia della Regione.

Gli interventi che si stanno realizzando, coordinati dall'Ufficio di Genere istituito presso l'Assessorato al Bilancio, alla Programmazione Economica Finanziaria e Partecipazione della Regione Lazio, sono i seguenti:

- Impostazione del Bilancio di genere, per mettere in evidenza la relazione fra struttura della Regione Lazio, i suoi centri di spesa, e i programmi (anche quelli generalmente considerati neutri), ed alcuni assi di capacità di fare e di essere dei e delle residenti, da utilizzare per una riclassificazione delle spese in termini di benessere. Questi assi terranno conto di alcune dimensioni strategiche per il benessere delle donne come ad esempio la conciliazione, la sicurezza e il diritto all'integrità della persona, l'uso del tempo e la divisione delle responsabilità di cura. L'analisi di questi assi verrà quindi fatta seguendo un approccio metodologico in cui la prospettiva di genere, entra direttamente nella formulazione del quadro d'insieme delle politiche e nella rendicontazione della divisione delle risorse, indica il benessere come terreno di valutazione delle politiche pubbliche, ridefinisce il quadro macroeconomico per comprendere il processo di riproduzione sociale della popolazione e le sue condizioni di sostenibilità nel tempo, nel ciclo di vita e nel territorio. Verrà costruita una matrice delle dimensioni del benessere riferita alla struttura amministrativa della Regione; in essa verranno proposti i rapporti fra programmi e progetti destinatari di risorse regionali e assi del benessere di cittadine e cittadini. Verrà impostata la base per la riclassificazione delle spese in termini di alcuni assi di benessere e, conseguentemente, verranno date le indicazioni per la redazione del Bilancio di Genere.
- Impostazione di una valutazione di genere delle leggi regionali e della loro attuazione (ivi compresi bandi e avvisi pubblici), al fine di verificare la coerenza degli interventi e dei relativi criteri di gestione con il rispetto del principio di pari opportunità, con gli obiettivi di promozione del benessere e con l'esigenza di assicurare l'equità e la sostenibilità sociale della spesa pubblica regionale. La valutazione dell'impatto di genere degli interventi regionali può essere uno strumento efficace per ridefinire i processi di pianificazione, programmazione e controllo dell'ente in un'ottica attenta alle differenze, nonché per assistere l'Amministrazione nella predisposizione di normative e bandi *gender conscious*.

