

REPUBBLICA ITALIANA



BOLLETTINO UFFICIALE DELLA REGIONE LIGURIA

Direzione, Amministrazione: Tel. 010 54.851
 Redazione: Tel. 010 5485663 - 5068 - Fax 010 5484815
 Abbonamenti e Spedizioni: Tel. 010 5485232 - 5253

Internet: www.regione.liguria.it
 E-mail: abbonati@regione.liguria.it
 E-mail: burl@regione.liguria.it

PARTE SECONDA

Genova - Via Fieschi 15

CONDIZIONI DI VENDITA: Ogni fascicolo €. 3,00. "La vendita è effettuata esclusivamente in Genova presso la Libreria Giuridica-Galleria E. Martino 9."

CONDIZIONI DI ABBONAMENTO: Con decorrenza annuale:

Canone globale: €. 160,00 - Parte I: €. 40,00 - Parte II: €. 80,00 - Parte III: €. 40,00 - Parte IV: €. 35,00 - Sconto alle librerie: 10% - È esclusa la fatturazione. I Supplementi Straordinari (Leggi finanziarie, Ruolo nominativo S.S.n., ...) non sono compresi nei normali canoni di abbonamento, il singolo prezzo viene stabilito dall'Ufficio di Presidenza; degli atti in essi contenuti ne viene data notizia sul corrispondente fascicolo ordinario. Il costo dei fascicoli arretrati è il doppio del prezzo di copertina. I fascicoli esauriti sono prodotti in fotocopia il cui prezzo è di €. 0,13 per facciata. I fascicoli non recapitati devono essere richiesti entro 30 giorni.

CONDIZIONI DI PUBBLICAZIONE E TARIFFE: Tutti gli annunci e avvisi dei quali si richiede la pubblicazione sul B.U.R.L. devono essere prodotti in originale, redatti in carta da bollo nei casi previsti dal D.p.r. 26.10.1972 n. 642 e s.m., con allegate due fotocopie, firmati dalla persona responsabile che richiede la pubblicazione, con l'indicazione della qualifica o carica sociale. Il costo della pubblicazione è a carico della Regione quando la pubblicazione è prevista da leggi e regolamenti regionali - Alle richieste di pubblicazione onerosa deve essere allegata la ricevuta del versamento sul c/c postale dell'importo dovuto, secondo le **TARIFFE** vigenti: diritto fisso di intestazione €. 5,00 - Testo €. 2,00 per ciascuna linea di scrittura (massimo 65 battute) o frazione, compresa la firma dattiloscritta. Sconto del 10% sui testi anticipati per posta elettronica.

TERMINI DI PUBBLICAZIONE: Si pubblica di regola il mercoledì, se coincidente con festività, il primo giorno successivo non festivo. Gli annunci, avvisi e bandi di concorso da pubblicarsi entro i termini stabiliti devono pervenire alla Redazione del B.U.R.L. Via Fieschi 15 - 16121 Genova, entro le ore 12 dei due mercoledì precedenti l'uscita del Bollettino, la scadenza indicata deve essere di almeno 15 giorni dalla data di pubblicazione, pena la mancata pubblicazione.

CONDIZIONI DI PAGAMENTO: Il pagamento degli abbonamenti e delle inserzioni deve avvenire esclusivamente mediante versamento sul c/c postale N.00459164 intestato al Bollettino Ufficiale Regione Liguria, Via Fieschi, 15 - 16121 Genova indicando a tergo del certificato di allibramento, la causale del versamento. L'Amministrazione non risponde dei ritardi causati dalla omissione di tale indicazione.

Poligrafica Ruggiero s.r.l. - Nucleo Industriale Pianodardine AVELLINO
 Pubblicazione settimanale - "Poste Italiane S.p.A. - Spedizione in A.P. - 70% DBC Avellino - n. 181/2005

PARTE SECONDA

Atti di cui all'art. 4 della Legge Regionale 24 Dicembre 2004 n. 32

SOMMARIO**DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO REGIONALE 13.12.2005 N. 47**

**Documento di Programmazione economico-finanziaria della
 Regione Liguria per il triennio 2006-2008**

pag. 194

DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO REGIONALE 13.12.2005 N. 47**Documento di Programmazione economico-finanziaria della Regione Liguria per il triennio 2006-2008.****IL CONSIGLIO REGIONALE**

Vista la legge regionale 26 marzo 2002 n.15 (ordinamento contabile della Regione Liguria) che agli articoli 4 e 6 prevede tra gli strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio della Regione il “Documento di programmazione economico-finanziaria” quale atto propedeutico all'impostazione della legge finanziaria, che ne traduce gli obiettivi nel quadro di riferimento del bilancio pluriennale ed annuale;

Atteso che l'articolo 5 della citata l.r. 15/2002 prevede l'adozione ogni anno del “Documento di programmazione economico-finanziaria” che delinea la manovra di finanza regionale per il periodo di riferimento del bilancio pluriennale ed annuale;

Ritenuto, in adempimento a quanto previsto dalla l.r. 15/2002, di approvare il Documento di programmazione economico-finanziaria per il triennio 2006/2008”;

Vista la proposta di deliberazione della Giunta regionale n. 30 del 23 settembre 2005 preventivamente esaminata dalla I Commissione consiliare, competente per materia, ai sensi degli articoli 26 dello Statuto e 23, primo comma del Regolamento interno, nella seduta del 18 novembre 2005;

Ritenuto di accogliere gli emendamenti proposti in sede di discussione in aula;

D E L I B E R A

di approvare il “Documento di programmazione economico-finanziaria della Regione Liguria per il triennio 2006-2008” allegato quale parte integrante e sostanziale della presente deliberazione;

di disporre la pubblicazione integrale nel Bollettino Ufficiale della Regione Liguria della presente deliberazione.

IL PRESIDENTE
Giacomo Ronzitti

I CONSIGLIERI SEGRETARI
Patrizia Muratore
Franco Rocca

(segue allegato)

**DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE
ECONOMICO - FINANZIARIA DELLA REGIONE LIGURIA
PER IL TRIENNIO 2006-2008**

Indice

PARTE PRIMA	pag. 198
<i>Quadro macroeconomico</i>	
1. IL QUADRO DELL'ECONOMIA MONDIALE	
2. IL QUADRO DELL'ECONOMIA EUROPEA	pag. 198
3. IL QUADRO DELL'ECONOMIA ITALIANA	pag. 199
3.1 <i>I dati di consuntivo e i risultati settoriali dell'anno 2004</i>	pag. 199
3.2 <i>Il prodotto interno lordo e le prospettive di crescita</i>	pag. 200
3.3 <i>Il contributo alla crescita del PIL delle componenti della spesa</i>	pag. 200
3.4 <i>Gli scambi con l'estero</i>	pag. 201
3.5 <i>Il mercato del lavoro</i>	pag. 202
3.6 <i>I prezzi</i>	pag. 202
4. IL QUADRO DELL'ECONOMIA LIGURE	pag. 205
4.1 <i>I dati di consuntivo e le prospettive di crescita</i>	pag. 205
4.2 <i>Il prodotto interno lordo</i>	pag. 206
4.3 <i>Il contributo alla crescita del PIL delle componenti della spesa</i>	pag. 206
4.4 <i>Gli scambi con l'estero</i>	pag. 207
4.5 <i>Il valore aggiunto settoriale</i>	pag. 208
4.6 <i>Demografia e mercato del lavoro</i>	pag. 210
 PARTE SECONDA	
<i>Evoluzione e prospettive della finanza pubblica</i>	
1. IL QUADRO GENERALE DELLA FINANZA PUBBLICA NAZIONALE	pag. 217
2. GLI SVILUPPI DELLA FINANZA DELLE REGIONI	pag. 218
2.1 <i>Prospettive di attuazione del D.lgs. 56/2000</i>	pag. 220
2.2 <i>Gli effetti finanziari del federalismo fiscale</i>	pag. 222
2.3 <i>La copertura della spesa sanitaria</i>	pag. 223
2.3.1 <i>La componente farmaceutica</i>	pag. 228
2.3.2 <i>Interventi di politica sanitaria</i>	pag. 232
2.4 <i>Il Patto di Stabilità Interno</i>	pag. 234
2.5 <i>Indebitamento: vincoli sul bilancio delle Regioni</i>	pag. 236
3. LA FINANZA PUBBLICA IN LIGURIA	pag. 238
3.1 <i>La finanza regionale e l'evoluzione del federalismo fiscale</i>	pag. 238
3.2 <i>Il coordinamento della finanza locale</i>	pag. 240
3.3 <i>La Regione Liguria ed il rispetto del Patto di Stabilità</i>	pag. 249
3.4 <i>L'indebitamento</i>	pag. 250
 PARTE TERZA	pag. 251
<i>Gli andamenti della finanza della Regione Liguria e gli obiettivi di finanza pubblica</i>	
1. IL QUADRO FINANZIARIO TENDENZIALE DELLA REGIONE LIGURIA	
2. IL QUADRO DI RIFERIMENTO E LA MANOVRA DI FINANZA REGIONALE PER L'ANNO 2006	pag. 261

PARTE QUARTA**GLI INDIRIZZI PRIORITARI DELLA POLITICA ECONOMICA REGIONALE**

Le politiche regionali della Regione Liguria del prossimo triennio perseguono, come obiettivi prioritari, il rafforzamento strutturale del tessuto socioeconomico regionale, la crescita dell'occupazione ed il miglioramento della qualità della vita dei cittadini liguri.

Tali priorità sono organizzate in **aree** di intervento e in obiettivi strategici:

<u>Governo regionale e rapporti con gli altri soggetti istituzionali</u>	10
<u>Revisione della legislazione e del ruolo regolamentare della Regione</u>	10
<u>Attività produttive, lavoro, occupazione, crisi industriali</u>	10
<u>Portualità e logistica</u>	10
<u>Infrastrutture e servizi per la mobilità</u>	10
<u>Internazionalizzazione</u>	10
<u>Politiche sociali e sanitarie</u>	10
<u>Politiche per l'educazione e la formazione</u>	10
<u>Valorizzazione del profilo turistico ambientale e culturale della Liguria</u>	10
<u>Pianificazione del territorio e delle risorse naturali e riqualificazione ambientale</u>	10
<u>Ricerca e innovazione tecnologica</u>	10
<u>Organizzazione interna</u>	10

PARTE PRIMA

Quadro macroeconomico

1. IL QUADRO DELL'ECONOMIA MONDIALE

Il quadro congiunturale mondiale del 2004 è stato caratterizzato da una notevole crescita dell'economia (+5,1%, il tasso più elevato degli ultimi trent'anni) che, nel complesso, ha mostrato di risentire limitatamente del forte rincaro del prezzo del petrolio e dei metalli verificatosi nel corso dell'anno. L'espansione del prodotto è stata trainata principalmente dall'economia americana e dalle economie emergenti dell'Asia e dell'America Latina, che in media sono cresciute del 7% (la Cina del 9,5%). Al contrario, l'area euro ha manifestato problemi nel consolidamento della crescita che in media d'anno si attesta al 2,1%.

Il commercio internazionale di beni e servizi ha mostrato una notevole vitalità che ha portato a registrare, in media d'anno, una crescita del 9,9%: vivaci in particolare le esportazioni dei paesi asiatici e dell'Europa orientale (oltre il 15%).

Gli Stati Uniti, pur in presenza di un'attenuazione degli effetti espansivi delle politiche economiche, hanno registrato nell'anno una crescita del 4,4%, sospinta dall'aumento della domanda interna favorita dal miglioramento dell'occupazione e dalla ripresa degli investimenti. Continua a crescere lo squilibrio dei conti con l'estero americani che mostrano una posizione debitoria netta ormai consolidata sul 25% del PIL.

Secondo le previsioni degli istituti più accreditati, per l'anno 2005 l'espansione del prodotto e del commercio mondiali rallenterà a causa di un generalizzato contenimento della crescita che risentirà, in particolare nei paesi più sviluppati, del notevole aumento del prezzo del petrolio. Il FMI indica, per il 2005, una crescita del PIL e del commercio mondiale pari rispettivamente al 4,3% e al 7,4%. L'area asiatica consoliderà la sua crescita mentre l'America Latina segnerà una decelerazione produttiva. Le aree più sviluppate faranno registrare un rallentamento generalizzato dell'attività economica (tabella 1).

2. IL QUADRO DELL'ECONOMIA EUROPEA

Nel 2004 l'area dell'euro ha registrato in media d'anno una crescita dell'attività economica del 2,1%, confermando il negativo divario di sviluppo esistente con le altre aree industrializzate. Il rilevante apprezzamento dell'euro nei confronti delle principali valute non ha consentito di sfruttare appieno la forte espansione del commercio mondiale determinando un contributo nullo dell'interscambio con l'estero alla crescita del PIL dell'Area euro.

Lo stato dell'economia dei diversi paesi facenti parte dell'UEM presenta delle differenze rilevanti (tabella 1). Da un lato, la Francia e la Spagna hanno mostrato un vivace sentiero di crescita favorito da un buon andamento della domanda interna sia delle famiglie sia delle imprese.

Dall'altro lato, la Germania e l'Italia hanno registrato tassi di sviluppo ben inferiori al resto dei paesi aderenti. L'economia tedesca risulta trainata dalla sola componente di domanda estera mostrando una debolezza ormai strutturale nei consumi delle famiglie e negli investimenti lordi, in parte ancora frutto degli squilibri prodotti dall'unificazione e dall'incertezza delle riforme successive. L'Italia conferma la fragilità del suo tessuto produttivo, che continua progressivamente a perdere capacità competitiva sia per la dinamica dei prezzi interni sia per l'insufficiente crescita di produttività.

Dopo il rallentamento dell'attività economica del secondo semestre del 2004, le stime dei principali istituti di ricerca indicano una crescita nell'Area euro e nell'UE per il 2005 attorno al

suo livello potenziale (1,5%), che nel 2006 registrerà una accelerazione (2%), sostenuta dall'aumento della domanda interna, in particolare della componente investimenti. Anche i consumi delle famiglie segneranno una seppur graduale ripresa stimolati dall'accelerazione del tasso di crescita dell'occupazione (+0,7% nel 2005 e +0,8% nel 2006 secondo le previsioni UE).

I rischi che potrebbero profilarsi all'orizzonte e determinare un rallentamento di questo sentiero di sviluppo riguardano principalmente un'ulteriore impennata dei prezzi del petrolio, il persistere di importanti squilibri esterni, maggiori oscillazioni dei cambi e un ritardo nel recupero di fiducia da parte dei consumatori e nel miglioramento delle aspettative delle imprese.

Tabella 1: Previsioni tassi di variazione Prodotto Interno Lordo (%)

	Governo Italiano (DPEF) luglio 2005	Previsioni UE (Eurostat) Aprile 2005		FMI (World Economic Outlook) Aprile 2005		OECD (Economic Outlook) Giugno - Luglio 2005		Governo Italiano (DPEF) luglio 2005			
	2004	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2007	2008
Area UEM (12 paesi)	2,1	1,6	2,1	1,6	2,3	1,25	2	1,5	1,9	2,1	2,2
Germania	1,6	0,8	1,6	0,7	1,9	0,8	1,9	1,3	1,3	2	2
Spagna	2,7	2,7	2,7	2,1	2,5	nd	nd	2,8	3	3,2	3
Francia	2,5	2	2,2	1,6	1,8	2	2,2	1,8	2	2,1	2,3
Italia	1,2	1,2	1,7	1,0	1,9	1,2	2	0	1,5	1,5	1,7
Regno Unito	3,1	2,8	2,8	2,1	2,1	2,6	2,6	2,5	2,5	2,4	2,2
Giappone	2,7	1,1	1,7	0,7	1,9	0,8	1,9	1,4	2	1,3	1
Stati Uniti	4,4	3,6	3	2,6	3	3,6	3,6	3,5	3,2	3,4	3,2
Mondo	5,1	4,8	4,6	4,3	4,4	nd	nd	4,2	4,2	4,1	4

3. IL QUADRO DELL'ECONOMIA ITALIANA

3.1 I dati di consuntivo e i risultati settoriali dell'anno 2004

Nell'anno 2004 è proseguita la fase congiunturale negativa che già aveva caratterizzato l'anno precedente. Tutti gli indicatori a consuntivo del sistema economico italiano hanno reso evidenti le debolezze strutturali e le difficoltà di crescita rispetto all'Area euro e agli altri paesi sviluppati (tabella 5).

Il tasso di espansione dell'economia si attesta all'1,2%, e pur risultando superiore a quello del 2003 (0,3%), si dimostra in realtà nettamente inferiore a quello medio dell'Area euro e dei partner europei. La debole crescita è stata trainata sia dalla domanda interna sia dalla domanda estera.

La domanda interna risulta comunque in flessione rispetto al 2003; il contributo dei consumi delle famiglie ha ripiegato sull'1% (inferiore di 0,4 punti percentuali rispetto al 2003), frenato dall'orientamento prudentiale delle famiglie che hanno accresciuto la propensione al risparmio.

Gli investimenti invece hanno ricominciato a crescere (+2,1%) in particolare nel settore delle costruzioni, dove l'edilizia residenziale ha beneficiato della proroga delle agevolazioni fiscali per le ristrutturazioni. Gli investimenti in macchinari e attrezzature, invece, dopo la crescita nei primi due trimestri dell'anno, hanno registrato una preoccupante contrazione come conseguenza della generalizzata incertezza della domanda.

Sul fronte della domanda estera, l'apprezzamento dell'euro e la prevalente specializzazione dell'industria italiana in settori a basso valore aggiunto e verso mercati di sbocco poco dina-

mici hanno comportato una scarsa capacità di sfruttare appieno la forte espansione del commercio mondiale, e hanno portato le esportazioni di beni e servizi a registrare una crescita del 3,2% e le importazioni del 2,3%.

Gli unici risultati positivi provengono dal mercato del lavoro. L'occupazione è aumentata ad un tasso dello 0,8%, con il contributo positivo del settore delle costruzioni (+3,2%), dei servizi privati (+1,2%) e del settore agricolo (+0,4%); per contro, nell'industria in senso stretto gli occupati sono diminuiti dello 0,4%. Il tasso di disoccupazione è sceso dall'8,4% del 2003 all'8,1% del 2004.

3.2 *Il prodotto interno lordo e le prospettive di crescita*

A conferma del quadro preoccupante appena delineato, l'economia italiana ha subito, tra la fine del 2004 e i primi mesi del 2005, un ulteriore deterioramento che ne ha acuito il differenziale di crescita rispetto agli altri paesi: secondo i conti economici trimestrali dell'ISTAT, il PIL, nel primo trimestre dell'anno in corso, è diminuito dello 0,5% rispetto al periodo precedente e dello 0,2% nei confronti del primo trimestre del 2004, al netto dei fattori stagionali e a parità di giornate di lavoro. Tale risultato, sensibilmente peggiore di quanto prospettato da tutte le previsioni dell'anno precedente, fa seguito alla contrazione dello 0,4% registrata nel quarto trimestre 2004, ed è riconducibile principalmente alla significativa contrazione dell'attività industriale registrata a partire dallo scorso autunno e, in misura più marginale, del livello di attività nei settori dell'agricoltura e delle costruzioni che avevano trainato lo sviluppo del 2004, mentre i servizi mostrano una fase di stasi. Sotto il profilo tecnico, l'economia italiana è entrata in tal modo in recessione, unica fra le grandi economie dell'Area euro. Il secondo trimestre del 2005 ha registrato una timidissima ripresa (+0,7% rispetto al trimestre precedente e +0,1% rispetto al secondo trimestre 2004) che, in media d'anno, porterebbe la crescita del PIL ad attestarsi attorno allo zero. Questo modesto miglioramento sarà possibile soltanto in presenza di una crescita più sostenuta dei consumi e degli investimenti e di un'attenuazione dell'effetto-freno esercitato dall'apprezzamento dell'euro nei nostri scambi con l'estero, che trascineranno la crescita nel 2006 portando ad un aumento medio del PIL per il prossimo anno dell' 1,5%, sempre inferiore a quello dell'area euro (tabelle 3 e 4).

3.3 *Il contributo alla crescita del PIL delle componenti della spesa*

Per quanto riguarda le prospettive a breve termine delle varie componenti della spesa, i più recenti indicatori congiunturali e le indicazioni del DPEF forniscono segnali ancora preoccupanti per l'anno 2005 e di lenta ripresa per il 2006.

I consumi

L'andamento tendenziale delle rilevazioni dell'ISAE e della Commissione Europea sul clima di fiducia delle famiglie sembrerebbe evidenziare, per il primo semestre 2005, un continuo e graduale miglioramento: la media dei primi sei mesi del 2005 è ben superiore al livello minimo registrato in media nel corso del 2004, anche se dal mese di aprile si è assistito ad una nuova decrescita della fiducia (tabella 2). Resta comunque il fatto che tale indicatore registra valori storicamente molto bassi. Il Prodotto Interno Lordo per il 2005 dovrebbe trovare sostegno principalmente nei consumi delle famiglie, che crescerebbero in media d'anno dello 0,8%, beneficiando di un andamento favorevole del reddito disponibile legato alla dinamica positiva delle retribuzioni pro capite e ad un sentiero di crescita contenuto dell'inflazione. L'incremento risulterà ancora condizionato dal clima di incertezza che spingerà ancora al rialzo la propen-

sione al risparmio. Nel 2006 la spesa delle famiglie dovrebbe aumentare dell'1,2% grazie ad una prevista favorevole dinamica retributiva e ad una ripresa del mercato del lavoro (tabelle 3 e 4).

Gli investimenti

Gli investimenti fissi lordi dovrebbero scontare l'andamento negativo registrato a fine 2004 e all'inizio del 2005, e nella media d'anno segneranno una flessione dell'1,5%. I primi sei mesi del 2005 sono stati caratterizzati da un basso grado di fiducia delle imprese. Nel secondo semestre si prevede un'inversione di tendenza favorita dal permanere del basso costo del denaro e dall'accelerazione attesa dell'export che nella media dell'anno successivo porterà ad una crescita complessiva degli investimenti fissi lordi dell'1,9%.

Nel dettaglio, per il 2005 le maggiori flessioni dovrebbero registrarsi negli investimenti in macchinari e attrezzature (-2,7%), che nel 2006 invece invertiranno questa dinamica portandosi a +2,6%. Il contributo degli investimenti in costruzioni dovrebbe essere nullo per l'anno 2005, mentre per l'anno 2006 dovrebbe attestarsi su un ritmo di sviluppo dell'1,0%, comparativamente inferiore a quello degli altri comparti (tabelle 3 e 4).

Tabella 2: Indicatori di clima economico

	Clima di fiducia delle famiglie*	Clima di fiducia nelle industrie
	(1980=100)	(2000=100)
2002	115,8	
2003	106,3	88,0
2004	101,6	89,5
gen-05	103,3	88,6
feb-05	104,4	86,7
mar-05	104,2	85,1
apr-05	104,8	84,6
mag-05	104,0	84,3
giu-05	103,4	84,2

*Dati destagionalizzati e depurati dei fattori erratici

Fonte: Centro Studi Confindustria – ISAE (maggio 2005)

3.4 *Gli scambi con l'estero*

Sul fronte degli scambi con l'estero, i primi mesi del 2005 mostrano un ulteriore deterioramento delle esportazioni su cui incide da un lato la decelerazione del commercio mondiale e dall'altro la debolezza della struttura produttiva italiana, minata dall'apprezzamento dell'euro, dalla scarsa produttività e dalla pressione competitiva dei paesi emergenti. Nei primi cinque mesi dell'anno il deficit commerciale ha raggiunto un livello che costituisce il record negativo degli ultimi tredici anni. Nel complesso, però, minori importazioni connesse ad un rallentamento nella domanda interna dovrebbero contenere il disavanzo della bilancia commerciale italiana.

Per la seconda parte dell'anno 2005, si prevede in generale un graduale recupero delle vendite all'estero trainato dal rinvigorimento della domanda mondiale e da un rallentamento nell'apprezzamento dell'euro che, in media d'anno, porterà le esportazioni ad attestarsi su una

crescita attorno allo zero. Tale situazione comporterà, dunque, un'ulteriore perdita della quota di mercato italiana che verrà confermata nel 2006 con una crescita dell'export notevolmente inferiore all'aumento degli scambi mondiali.

Per quanto concerne le importazioni di beni e servizi, la timida ripresa dell'attività economica comporterà un'intensificazione degli acquisti dall'estero che, secondo le previsioni, aumenteranno in misura superiore (o per alcuni istituti in linea) con le esportazioni (tabelle 3, 4 e 5).

3.5 *Il mercato del lavoro*

Le dinamiche occupazionali previste per l'anno 2005 segnano un netto rallentamento che porterà ad una crescita prossima allo zero, a riflesso della prevista contrazione dell'attività nell'industria e nell'agricoltura e in misura minore dei servizi.

Nel 2006 la ripresa dell'attività produttiva porterà ad una crescita dei posti di lavoro inferiore al mezzo punto percentuale (+0,3%).

Continuerà il sentiero di crescita delle retribuzioni che, per gli anni 2005 e 2006, risentiranno degli accordi già siglati e dei rinnovi contrattuali che si profilano all'orizzonte del prossimo biennio: secondo le previsioni ISAE, le retribuzioni pro capite aumenteranno di circa il 2,7% nel 2005 e del 3,3% nel 2006. Contemporaneamente, si registrerà una stagnazione della produttività per il 2005 e un miglioramento nel 2006, che verrà a determinare una dinamica decrescente del costo del lavoro per unità di prodotto (tabelle 3, 4 e 5).

Parallelamente, la disoccupazione appare destinata ad invertire il sentiero di crescita, mantenendosi all'8,1 % nel 2005 per poi passare all'8,2% nel 2006.

3.6 *I prezzi*

Nonostante la forte ascesa del prezzo del petrolio, i dati di consuntivo dei primi mesi del 2005 hanno registrato una dinamica dell'inflazione piuttosto contenuta che, se confermata nella restante parte dell'anno, dovrebbe far registrare in media d'anno una crescita dei prezzi al consumo per l'intera collettività nazionale pari al 2%. A determinare tale contenimento è soprattutto il sentiero decrescente dei prezzi del comparto degli alimenti freschi e, in generale, dei beni non alimentari. Resta alta invece la crescita dei prezzi dei servizi (3% circa). Nel 2006 una dinamica più moderata del costo del lavoro, insieme a più basse quotazioni del petrolio, dovrebbero favorire una graduale diminuzione dell'inflazione, che nella media dell'anno dovrebbe attestarsi attorno all'1,7%. In un confronto europeo, nel prossimo biennio la crescita dei prezzi al consumo sarebbe pari rispettivamente al 2,1% e al 2%, con un differenziale nullo per il 2005 e di un decimo di punto percentuale rispetto agli altri paesi dell'Area euro (tabelle 3 e 4).

Tabella 3: Previsioni macroeconomiche Italia Anno 2005

Italia – Previsioni macroeconomiche 2005 (variazioni % salvo diversa indicazione)									
	Commissione Europea	FMI Fondo Monetario Internazionale	OCSE Organizzazione la Cooperazione lo Sviluppo Economico	CERCentro Europa Ricerche	REF-IRS Ricerche p l'Economia e la Fir - Istituto per la Ri Sociale	ISAE Istituto di St Analisi Economica	Prometeia	DPEF	Unioncamere
	Apr. 2005	Apr. 2005	Mag. 2005	Giu. 2005	Mag. 2005	Lug. 2005	Giu.2005	Lug. 2005	Apr. 2005
Prodotto interno lordo	1,2	1,2	-0,6	-0,1	0,5	-0,1	-0,2	0,0	1,2
Importazioni	5,5	4,4	2,8	1,2	1,8	0,6	0,5	1,1	5,5
Esportazioni	4,8	1,2	0,0	-0,8	1,9	-1,1	-2,4	0,1	5,8
Consumi delle famiglie	1,4	1,4	0,7	0,9	n.d.	0,8	1,0	0,8	1,2
Consumi collettivi	1,0	0,6	0,2	0,0	0,7	0,8	1,0	1,4	n.d.
Investimenti fissi lordi	1,6	1,1	-1,6	-0,3	-0,1	-1,0	-0,7	-1,5	2,3
- macchine e attrezzature	1,1	n.d.	-3,1	n.d.	n.d.	-2,1	-1,2	-2,7	2,3
- costruzioni	2,2	n.d.	0,4	n.d.	n.d.	0,5	-1,0	0,0	2,2
Tasso di disocc.(%)	7,9	8,0	8,4	8,2	n.d.	8,0	8,2	8,1	8,0
Tasso di inflazione (%)	2,0(a)	1,8	2,0(a)	2,2	2,0	2,0	2,0	1,6	n.d.
Indebit.netto delle A.P. (in % del Pil)	-3,6	-3,5	-4,5	-4,2	-4,6	-4,2	-4,1	-4,3	n.d.

(a) armonizzato (b) programmato

Tabella 4: Previsioni macroeconomiche Italia Anno 2006

Italia – Previsioni macroeconomiche 2006 (variazioni % salvo diversa indicazione)									
	Commissione Europea	FMI Fondo Monetario Internazionale	OCSE Organizzazioni per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico	CER Centro Ricerche Europa	REF-IRS Ricerche d' Economia e la Finanza - Istituto Ricerca Sociale	ISAE Istituto di Studi e Analisi Economiche	Prometeia	DPEF	Unioncamere
	Apr. 2005	Apr. 2005	Mag. 2005	Giu. 2005	Mag. 2005	Lug. 2005	Giu. 2005	Lug. 2005	Apr. 2005
Prodotto interno lordo	1,7	1,9	1,1	1,2	1,6	1,3	0,9	1,5	1,8
Importazioni	5,7	4,4	6,8	1,8	4,5	3,8	3,7	2,7	4,3
Esportazioni	4,7	4,8	5,8	1,8	4,7	3,4	2,9	3,0	2,6
Consumi delle famiglie	1,9	1,9	1,7	1,3	n.d.	1,3	1,2	1,2	1,6
Consumi collettivi	0,5	0,4	0,2	0,9	1,3	1,2	1,2	0,1	n.d.
Investimenti fissi lordi	3,3	2,2	2,0	1,6	1,7	1,7	1,5	1,9	2,6
- macchine e attrezzature	4,4	n.d.	2,1	n.d.	n.d.	1,8	1,8	2,6	3,2
- costruzioni	2,0	n.d.	1,8	n.d.	n.d.	1,6	1,2	1,0	1,8
Tasso di disocc.(%)	7,7	7,6	8,4	8,4	n.d.	7,8	8,1	8,2	7,9
Tasso di inflazione (%)	1,9(a)	1,8	2,0(a)	1,9	2,1	2,1	1,8	1,7(b)	n.d.
Indebit.netto delle A.P. (in % del Pil)	-4,6	-4,3	-5,1	-5,1	-5,7	-5,1	-4,6	-3,8(b)	n.d.

(a) armonizzato; (b) programmato

Tabella 5: Scenario di previsione per l'Italia al 2008

Scenario di previsione al 2008 per l'Italia (tassi di var % su valori a prezzi costanti 1995)					
	2004	2005	2006	2007	2008
Prodotto interno lordo	1,2	1,2	1,8	1,7	1,4
Prodotto interno lordo pro capite	0,2	-0,8	0,4	0,7	1,2
Saldo regionale (% risorse interne)	-0,4	-0,7	-0,9	-1,2	-1,5
Domanda interna	1,2	1,4	2,0	1,9	1,7
Spese per consumi delle famiglie	1,2	1,2	1,6	1,6	1,4
Investimenti fissi lordi	2,1	2,3	2,6	2,9	2,6
macchinari e impianti	1,3	2,3	3,2	3,8	3,4
costruzioni e fabbricati	3,1	2,2	1,8	1,7	1,5
Importazioni di beni dall'estero	1,7	5,5	4,3	4,7	5,0
Esportazioni di beni verso l'estero	0,7	5,8	2,6	3,5	3,4
Valore aggiunto ai prezzi base					
agricoltura	10,8	-2,2	0,9	0,8	1,0
industria	0,5	0,3	1,7	1,7	1,2
costruzioni	2,7	2,5	2,0	1,9	1,4
servizi	1,2	1,4	1,8	1,8	1,6
totale	1,4	1,1	1,8	1,8	1,5
Unita' di lavoro					
agricoltura	0,4	-1,3	-1,4	-1,0	-0,9
industria	-0,4	0,5	0,0	0,4	0,4
costruzioni	3,4	0,4	1,8	0,5	0,5
servizi	1,0	0,6	0,8	1,2	1,0
totale	0,8	0,5	0,6	0,9	0,8
Rapporti caratteristici (%)					
Tasso di occupazione	38,9	39,1	39,3	39,6	39,8
Tasso di disoccupazione	8,0	8,0	7,9	7,5	7,4
Tasso di attivita'	42,3	42,5	42,7	42,8	43,0
Reddito disponibile a prezzi correnti (var. %)	3,8	3,8	3,9	3,9	3,4
Deflatore dei consumi (var. %)	2,3	2,2	1,9	2,2	2,1

Fonte: Prometeia (Luglio 2005)

4. IL QUADRO DELL'ECONOMIA LIGURE*4.1 I dati di consuntivo e le prospettive di crescita*

Secondo una stima Svimez, nel corso del 2004 il prodotto della Liguria è diminuito lievemente (-0,5%), per effetto di riduzioni che hanno interessato gran parte dei settori di attività.

Il 2004 ha confermato in tal modo il preoccupante quadro congiunturale già delineatosi a partire dal 2002, e i primi mesi del 2005 sembrano anticipare difficili prospettive dell'economia ligure, alle cui problematiche di natura strutturale si aggiungono un'assenza di indicazioni di recupero per i fattori più congiunturali, con segnali di debolezza sia dei consumi privati sia del tessuto produttivo (emersi per gli anni precedenti, vengono confermati nei primi mesi di quest'anno). Dal punto di vista del commercio estero, gli ultimi mesi del 2004 e i primi mesi del 2005 hanno fatto registrare ulteriori rallentamenti dei tassi di crescita.

Le indagini sulla fiducia delle imprese condotte dall'ISAE suggeriscono che le imprese liguri rimangono in maggioranza pessimiste sulla situazione corrente dell'economia sia, in generale, sulle possibili prospettive. E' da rilevare però che, nonostante il basso livello della fiducia registrato, non si riscontra quell'inasprimento della "sfiducia" che invece ha caratterizzato i primi mesi dell'anno 2005 a livello aggregato, sia per il comparto Nord Ovest sia per l'Italia. Sembrerebbe, dunque, che gli imprenditori non prevedano un peggioramento nella propria posizione relativa pur in un contesto che non fornisce certo segnali confortanti (tabella 6).

Tabella 6: Inchiesta sulla fiducia delle imprese

	Liguria			Nord Ovest			Italia		
	Ordini	Produzione	Tendenza economia	Ordini	Produzione	Tendenza economia	Ordini	Produzione	Tendenza economia
set-04	-26	-20	-1	-6	4	15	-9	-4	-4
ott-04	-12	-5	0	-15	-5	-4	-11	-8	-13
nov-04	-12	-1	-11	-29	-6	-9	-16	-9	-14
dic-04	-26	-9	-5	-28	-2	-11	-16	-7	-12
gen-05	-25	-9	-4	-15	-8	-10	-20	-17	-10
feb-05	-24	-9	-5	-33	-8	-6	-22	-15	-8
mar-05	-35	-22	-11	-32	-12	-8	-39	-26	-14

Fonte: ISAE (2005)

4.2 *Il prodotto interno lordo*

Le più recenti stime sulla performance del PIL ligure (luglio 2005) convergono su un rallentamento del tasso di crescita dell'attività economica molto marcato e ben superiore a quello nazionale o del comparto Nord Ovest: nella media dell'anno 2004, secondo Svimez, il prodotto interno ligure avrebbe subito un decremento dello 0,5% mentre per Prometeia dello 0,3%.

Per il 2005 le stime elaborate da Prometeia prospettano ancora un ulteriore rallentamento del tasso di crescita ligure che dovrebbe portarsi in media d'anno a -0,2%; nel 2006 invece si dovrebbe verificare l'inversione di tendenza (+0,8%), che dovrebbe proseguire poi per il 2007 e il 2008 su un sentiero di crescita positivo prossimo e superiore all'1% annuo, in linea con le previsioni per l'Italia e per il comparto Nord Ovest (tabelle 5, 7 e 8). I tassi di variazione del PIL pro capite, indicatore che, per costruzione, tiene conto dell'andamento demografico previsto, mostrerebbero invece un sentiero di crescita migliore sia a quello del comparto Nord Ovest sia a quello dell'Italia.

4.3 *Il contributo alla crescita del PIL delle componenti della spesa*

Secondo le più recenti stime elaborate da Prometeia, per quanto riguarda le prospettive a breve termine delle varie componenti della spesa, gli indicatori congiunturali di inizio anno

forniscono segnali di una crescita molto lenta della domanda interna per gli anni 2005 e 2006, bloccata allo 0,7%, che dovrebbe registrare una accelerazione soltanto a partire dal 2007, attestandosi su tassi di variazione superiori all'1%. L'andamento previsto per i primi due anni manifesta una difficoltà di crescita della domanda interna che distacca la Liguria dal comparto di appartenenza, ma si mostra in linea rispetto al dato nazionale per il 2005 (tabelle 5, 7 e 8).

I consumi

La spesa per consumi delle famiglie liguri si attesterebbe su tassi di crescita notevolmente inferiori al comparto nord-occidentale fino all'anno 2006, per poi consolidarsi su un sentiero di crescita più sostenuto a partire dal 2007.

Nei prossimi anni le decisioni di spesa della famiglie, pur godendo del previsto protrarsi del contenimento dell'inflazione e dell'aumento del reddito disponibile, dovrebbero determinare un'evoluzione ben inferiore a quanto previsto per il dato ripartizionale e, a partire dal 2005, per il dato nazionale (tabelle 5, 7 e 8).

Gli investimenti

Secondo lo scenario delineato da Prometeia, per il 2004 gli investimenti fissi lordi sarebbero la componente più dinamica della domanda interna in Liguria: complessivamente, si registrerebbe un incremento del 3,7%, con un maggior sviluppo per gli investimenti in macchinari, impianti e mezzi di trasporto (+5,4%). Quest'ultimo risultato creerebbe un notevole divario positivo nella crescita rispetto ai dati previsti per l'Italia e per il Nord Ovest (rispettivamente +1,3% e 0,9%). Per contro, si profila un netto divario negativo per gli investimenti in costruzioni, la cui crescita per il 2004 si attesterebbe attorno all'1,3% (meno della metà di quella del Nord Ovest e del dato nazionale).

Nello scenario di previsione la crescita degli investimenti in macchinari subirà un ripiegamento nel 2005 (+1,3% a fronte comunque di -1,5% del comparto Nord Ovest), per poi riprendere a crescere a ritmo sostenuto, creando in particolare negli anni 2006 (+3,2%) e 2007 (+3,7%) un notevole divario positivo con il Nord Ovest e l'Italia.

L'evoluzione degli investimenti fissi lordi in costruzioni per gli anni successivi porrà la Liguria in posizione intermedia tra le previsioni per il Nord Ovest e l'Italia: per il 2005, infatti, si dovrebbe registrare un picco negativo (-0,8%) e poi, a partire dal 2006, un'inversione di tendenza che porterà nel 2008 ad attestarsi all'1,4% (tabelle 5, 7 e 8).

4.4 Gli scambi con l'estero

La domanda estera per il 2004 si è dimostrata alquanto debole (+0,3% in valore), confermando la scarsa internazionalizzazione delle imprese liguri. Nel primo trimestre 2005 i dati provvisori dell'ISTAT registrano una crescita delle esportazioni in valore dell'1,6% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

Per il 2005 le stime di Prometeia confermano l'inversione di tendenza e la definizione di un sentiero di crescita dapprima timido (+1,1%), e poi per gli anni successivi superiore al 5% annuo, grazie al rinvigorirsi del commercio mondiale e ad un rallentamento dell'apprezzamento dell'euro.

I dati provvisori ISTAT registrano per il 2004 una crescita delle importazioni in valore dell'1,4%, trainata da un incremento del settore delle materie prime energetiche provenienti dal Medio Oriente, dall'America centro-meridionale e dai paesi dell'Europa centro-orientale; si

segnala anche un incremento del 50,2% del valore dei beni importati dalla Cina.

Secondo Prometeia, l'anno 2005 dovrebbe segnare un decremento dell'1,1% a cui dovrebbe seguire, negli anni successivi, grazie al progressivo rafforzamento dell'economia, un graduale sentiero di crescita delle importazioni (2,2% nel 2006 e 2,6% nel 2007) fino alla stabilizzazione, nel 2008, su un tasso di variazione del 2,5% (tabella 7).

4.5 *Il valore aggiunto settoriale*

Nel 2004 le attività produttive liguri hanno registrato complessivamente un tasso di variazione annuale (a prezzi 1995) negativo (-0,4%), mostrando però a livello settoriale variazioni molto differenti. Lo scenario di previsione presenta, nel 2005, un'inversione di tendenza (+0,2%) e negli anni successivi una graduale ripresa della crescita, fino a raggiungere il picco dell'1,3% nel 2008.

L'agricoltura ha confermato per il 2004 l'ormai consolidato trend di crescita negativo del valore aggiunto (-4,1% su dati ISTAT), che nel 2005 dovrebbe vedere una timida inversione di tendenza (0,1%) e registrare, nel 2006, un picco di crescita positivo (+1,9%) che andrà diminuendo gradualmente negli anni successivi.

Nel 2004 l'industria ha registrato volumi produttivi in diminuzione, con una caduta del fatturato del 2,8%. Nel 2005 il perdurare della generalizzata incertezza dell'economia dovrebbe frenare la crescita dei volumi di produzione, del livello delle scorte e il grado di utilizzo della capacità produttiva, e portare ad una crescita prossima allo zero (+0,2%). A partire dal 2006, invece, si prevede un sentiero di crescita del valore aggiunto dell'industria positivo e sempre più sostenuto, con variazioni superiori al 2% annuo per gli anni 2007 e 2008.

Per quanto concerne il valore aggiunto del settore delle costruzioni, dopo che nel 2004 è proseguito il ciclo espansivo in corso da diversi anni, le stime prospettano un picco negativo per l'anno 2005 (-0,8%) e una crescita sostenuta nel periodo successivo.

Dopo il risultato negativo registrato nel 2004, l'andamento previsto del settore dei servizi mostra tassi di variazione del valore aggiunto in continua crescita per tutto l'orizzonte previsto (tabella 7).

Tabella 7: Scenario di previsione al 2008 Liguria (tassi di variazione % su valori a prezzi costanti 1995)

	2004	2005	2006	2007	2008
Prodotto interno lordo	1,1	1,3	1,8	1,6	1,2
Prodotto interno lordo pro capite	0,6	0,3	1,2	1,5	1,9
Saldo regionale (% risorse interne)	-1,2	-1,2	-1,3	-1,7	-2,0
Domanda interna	1,4	1,4	1,9	2,0	1,5
Spese per consumi delle famiglie	1,1	0,9	1,2	1,4	1,0
Investimenti fissi lordi	4,2	3,5	3,4	4,2	3,2
macchinari e impianti	1,0	0,8	2,1	3,5	3,4
costruzioni e fabbricati	8,1	6,4	4,8	4,8	3,1
Importazioni di beni dall'estero	-4,0	9,1	7,7	8,2	8,1
Esportazioni di beni verso l'estero	-5,8	10,0	6,1	6,5	6,0
Valore aggiunto ai prezzi base					
<i>agricoltura</i>	5,4	-4,6	-0,3	0,2	0,7
<i>industria</i>	1,6	1,2	3,8	2,6	1,9
<i>costruzioni</i>	3,4	0,4	1,8	0,9	1,0
<i>servizi</i>	0,8	0,6	0,7	1,1	0,9
<i>totale</i>	0,9	0,6	0,7	1,0	0,8

Fonte: Prometeia (luglio 2005)

Tabella 8: Scenario di previsione al 2008 Nord Ovest (tassi di variazione % su valori a prezzi costanti 1995)

	2004	2005	2006	2007	2008
Prodotto interno lordo	1,3	1,2	1,7	1,6	1,5
Prodotto interno lordo pro capite	-0,4	-0,8	0,0	0,8	1,1
Saldo regionale (% risorse interne)	9,5	9,4	9,1	8,7	8,2
Domanda interna	1,3	1,4	1,9	2,0	1,9
Spese per consumi delle famiglie	1,4	1,2	1,5	1,6	1,4
Investimenti fissi lordi	2,0	1,9	2,4	3,2	2,9
macchinari e impianti	1,1	1,7	2,4	3,5	3,3
costruzioni e fabbricati	3,5	2,3	2,3	2,8	2,2
Importazioni di beni dall'estero	2,3	3,6	2,5	2,9	3,3
Esportazioni di beni verso l'estero	-0,8	6,0	2,6	3,4	3,3
Valore aggiunto ai prezzi base					
<i>agricoltura</i>	2,6	-5,6	-0,7	0,1	0,7
<i>industria</i>	0,9	0,0	2,8	2,0	1,4
<i>costruzioni</i>	3,1	2,5	2,6	3,0	2,2
<i>servizi</i>	1,6	1,8	1,2	1,6	1,6
totale	1,5	1,2	1,7	1,7	1,6

Fonte: Prometeia (luglio 2005)

4.6 Demografia e mercato del lavoro

Previsioni demografiche

Secondo le previsioni demografiche elaborate dall'ISTAT, per il periodo 2005-2008 la popolazione ligure conferma il progressivo declino che porterà la popolazione residente a fine anno da 1.591.934 del 2004 a 1.561.465 del 2008, contraendosi ad un ritmo medio del 4,6 per mille ogni anno. A fronte di una dinamica naturale che si prospetta fortemente negativa, la dinamica migratoria è prevista positiva; il saldo tra nuovi ingressi e uscite cresce nell'arco previsionale (+3.845 unità al 2008); l'apporto della dinamica migratoria non sarà comunque sufficiente a contrastare gli effetti negativi della dinamica naturale, ma contribuirà in parte a frenare la lenta erosione della popolazione in età attiva (tabella 9). La struttura per età ligure è caratterizzata, infatti, da un progressivo invecchiamento: il quadro demografico che si prospetta vede una popolazione in età da lavoro (15-64 anni) in progressiva diminuzione e un continuo incremento dell'incidenza delle classi di età sopra i 65 anni e, all'interno di quest'ultima classe di età, aumenta il peso dei grandi vecchi (80 anni e più). La quota di giovanissimi (fino a 14 anni) sarà in lievissima ripresa grazie soprattutto ai contributi alla natalità e ai ricongiungimenti familiari offerti dalla crescente immigrazione di popolazione in giovane età.

L'indice di vecchiaia che misura il rapporto numerico tra anziani e giovani fino a 14 anni di età cresce costantemente per tutto il periodo previsivo, passando da 242 anziani per 100 giovani nel 2004 a 251 nel 2008. Tutto ciò è dovuto al sensibile aumento della sopravvivenza in età

anziana (tabella 10).

Il continuo invecchiamento della popolazione in generale, ma soprattutto il significativo decremento della popolazione in età attiva e il progressivo invecchiamento della sua composizione interna, avranno forti ripercussioni in termini economici e sociali, in particolare nel mercato del lavoro. Si assisterà al progressivo asciugamento delle coorti che si affacciano sul mercato del lavoro, con un progressivo aumento del peso relativo degli ultra 50enni occupati, soprattutto nella componente femminile.

Già nel 2001 i dati presentavano il sorpasso numerico degli ultra 40 enni nei confronti degli under 39, che nel 2006 peseranno soltanto per il 43,7% del totale della popolazione in età da lavoro e nel periodo 2006-2001 la fascia 15-39 perderà oltre 58.000 unità.

Tabella 9: Previsioni demografiche al 2008 Liguria (ipotesi centrale)

ANNI	Popolazione 1° gennaio	Nati	Morti	Saldo naturale	Saldo migratorio interno	Saldo migratorio estero	Saldo totale	Popolazione 31 dicembre (dati di previsione)	Popolazione 31 dicembre (dati a consuntivo)
2001	1.621.016	11.405	21.990	- 10.585	150	3.050	- 7.385	1.613.631	1.570.004
2002	1.613.631	11.471	22.003	- 10.533	233	3.064	- 7.235	1.606.396	1.572.197
2003	1.606.396	11.409	22.018	- 10.609	315	3.080	- 7.214	1.599.182	1.577.474
2004	1.599.182	11.285	22.025	- 10.740	395	3.096	- 7.248	1.591.934	1.592.309
2005	1.591.934	11.090	22.029	- 10.938	472	3.113	- 7.353	1.584.581	
2006	1.584.581	10.791	21.998	- 11.207	545	3.131	- 7.531	1.577.050	
2007	1.577.050	10.463	21.924	- 11.461	613	3.150	- 7.698	1.569.352	
2008	1.569.352	10.109	21.840	- 11.731	676	3.169	- 7.887	1.561.465	

Fonte: ISTAT

Tabella 10: Previsione Indicatori demografici al 2008 Liguria (ipotesi centrale)

Fonte: ISTAT Previsioni demografiche

		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Struttura per età della popolazione (%)	0-14	10,5	10,6	10,7	10,7	10,8	10,8	10,8	10,8
	15-64	64,6	64,2	63,8	63,3	62,9	62,5	62,2	62
	65+	25	25,3	25,6	26	26,3	26,7	27	27,2
	30+	6,4	6,7	7	7,2	7,5	7,7	7,9	8,1
Indicatori strutturali	Età media	46,6	46,8	47	47,2	47,3	47,5	47,7	47,9
	Vecchiaia	239,1	239	239,9	242,2	244,3	246,9	248,8	251
	Dipendenza strutturale	54,9	55,8	56,8	57,9	59,1	60,1	60,8	61,2
	Dipendenza anziani	38,7	39,3	40,1	41	41,9	42,8	43,4	43,8

Il mercato del lavoro

Per quanto attiene all'occupazione, poiché l'ISTAT dal 2004 ha cambiato le modalità di rilevazione e non ha ancora fornito i dati storici ricostruiti per le regioni, è possibile soltanto fare riferimento ai dati degli ultimi cinque trimestri (a partire dal primo trimestre 2004) (tabel-

la 11).

Complessivamente, nel periodo 1° trimestre 2004-2005, cresce il numero degli occupati (+2,2%, pari a 13.500 unità) e delle persone in cerca di occupazione (+16,2%, pari a 6.200 unità). E' da notare una forte differenza di andamento tra i due generi: i maschi registrano sia una notevole crescita del numero degli occupati del 4,3% (con un incremento di 14.800 unità), sia una notevole contrazione del numero dei maschi in cerca di occupazione (-17% circa pari a - 2.800 unità); per contro le femmine registrano una contrazione del numero delle occupate dello 0,5% pari a 1.300 occupate in meno e una fortissima crescita delle donne in cerca di occupazione (+40,8% pari a circa 9.000 unità, di cui 5.500 con precedenti esperienze lavorative e 3.400 senza precedenti esperienze lavorative).

Di conseguenza, ricomincia a crescere il tasso di disoccupazione che passa dal 6,0% del 1° trimestre 2004 al 6,7% del 1° trimestre 2005, registrando per le femmine il ritorno a tassi a due cifre (10,7% rispetto al 7,8% del 1° trimestre 2004) e per i maschi la conferma del sentiero di continua contrazione (dal 4,5% del 1° trimestre 2004 al 3,6% del 1° trimestre 2005). Diminuisce il tasso di occupazione femminile (dal 51,1% del 1° trimestre 2004 al 50,7% del 1° trimestre 2005), mentre quello maschile registra un incremento di oltre 2 punti percentuali (dal 68,9% al 71,4%).

Di conseguenza, ricomincia a crescere il tasso di disoccupazione che passa dal 6,0% del 1° trimestre 2004 al 6,7% del 1° trimestre 2005, registrando per le femmine il ritorno a tassi a due cifre (10,7% rispetto al 7,8% del 1° trimestre 2004) e per i maschi la conferma del sentiero di continua contrazione (dal 4,5% del 1° trimestre 2004 al 3,6% del 1° trimestre 2005). Diminuisce il tasso di occupazione femminile (dal 51,1% del 1° trimestre 2004 al 50,7% del 1° trimestre 2005), mentre quello maschile registra un incremento di oltre 2 punti percentuali (dal 68,9% al 71,4%).

Il secondo trimestre 2005 registra una sensibile contrazione delle forze di lavoro (-13.000 unità; -1,97% rispetto al trimestre precedente) ben superiore a quella registrata tra il secondo e il primo trimestre 2004 (-5.000 unità; -0,78%). Tale contrazione è imputabile alla notevolissima flessione delle persone in cerca di lavoro con precedenti esperienze lavorative che perdono un terzo della loro consistenza; è da notare in particolare la rinuncia della componente femminile a intraprendere azioni concrete di ricerca di una occupazione (-10.000 unità pari a -32,2% tra il I e il II trimestre 2005 e -2.000 unità pari a -8,7% tra il I trimestre 2004 e il II trimestre 2005). Il numero degli occupati registra complessivamente una sostanziale stabilità rispetto al I trimestre 2005 dovuta però a una differente composizione di genere: scende l'incidenza delle femmine occupate sul totale occupati ritornando su percentuali simili a quelle del II trimestre 2004 (da 41,8 del primo trimestre 2005 a 41,1 del secondo trimestre 2005).

Nel secondo trimestre 2005 crescono le non forze lavoro, in particolare le persone non disposte a lavorare (+11.000 unità rispetto al trimestre precedente) concentrate prevalentemente nella componente femminile (+7.000 unità). Il tasso di attività e il tasso di occupazione subiscono un decremento (sia per i maschi che per le femmine) rispetto al trimestre precedente, mentre si mostrano in crescita rispetto al II trimestre 2004. Scende il tasso di disoccupazione sia rispetto al I trimestre 2005 sia rispetto al II trimestre 2004 attestandosi al 4,6% (2,6% per i maschi e 7,7% per le femmine riducendo lo scarto tra i due generi).

Tabella 11: Popolazione per condizione professionale e sesso – Liguria (migliaia di euro)

POPOLAZIONE PER CONDIZIONE PROFESSIONALE E SESSO - LIGURIA (migliaia di unità)															
Trimestre di riferimento	FORZE DI LAVORO					NON FORZE DI LAVORO							Tassi di attività (15-64)	Tassi di occupazione (15-64)	Tassi di disoccupazione
	Occupati	Persone in cerca di occupazione			Totale	Cercano lavoro non attivamente	Cercano lavoro ma non disponibili a lavorare	Non cercano ma disponibili a lavorare	Non disponibili a lavorare	Non forze di lavoro <15 anni	Non forze di lavoro >64 anni	Totale			
		Con precedenti esperienze lavorative	Senza precedenti esperienze lavorative	Totale											
MASCHI E FEMMINE															
2004 I	603	34	4	38	641	11	7	22	325	171	391	920	63,8	59,9	6,0
II	602	28	6	34	636	9	6	18	335	172	393	928	63,2	59,8	5,4
III	611	21	7	27	639	21	5	23	317	173	395	928	63,5	60,7	4,3
IV	610	41	8	49	659	17	9	16	312	174	396	915	65,1	60,2	7,4
2005 I	617	37	7	45	661	12	8	13	317	175	399	917	65,4	61,0	6,7
II	618	23	7	30	648	13	4	15	328	175	398	933	63,6	60,7	4,6
MASCHI															
2004 I	344	15	1	16	360	4	2	8	123	88	155	378	72,2	68,9	4,5
II	354	10	2	12	365	2	2	7	122	88	156	375	73,2	70,9	3,2
III	361	8	2	9	371	7	0	9	111	89	155	371	74,0	72,1	2,6
IV	352	18	4	22	374	4	4	6	115	89	157	372	74,5	70,0	5,8
2005 I	359	12	1	13	372	4	2	5	118	90	159	376	74,2	71,4	3,6
II	364	6	3	8	373	4	2	3	122	90	156	377	73,3	71,6	2,3
FEMMINE															
2004 I	259	19	3	22	281	6	5	14	202	83	236	542	55,5	51,1	7,8
II	248	18	4	23	271	7	4	11	214	84	237	553	53,4	48,9	8,4
III	250	13	5	18	268	13	5	14	206	84	239	557	53,2	49,7	6,6
IV	258	23	4	27	284	13	6	10	197	85	239	544	56,0	50,6	9,4
2005 I	258	25	6	31	289	9	5	8	199	85	240	541	56,9	50,7	10,7
II	254	17	4	21	275	9	3	12	206	85	242	557	54,1	50,0	7,7

Fonte: ISTAT – Rilevazione sulle forze di lavoro (20 settembre 2005)

L'occupazione (tabella 12) nel settore dell'agricoltura registra complessivamente un incremento (+23,1% rispetto al II trimestre 2005) imputabile in prevalenza alla componente femminile (+3.000 unità; +75% di cui 2.000 unità indipendenti)

L'occupazione nell'industria evidenzia un notevole tasso di crescita (+13,1%; pari a 16.000 unità); tale incremento si concentra esclusivamente nella componente maschile (+ 5.000 unità dipendenti e + 12.000 unità indipendenti). Il settore delle costruzioni si mostra in contrazione sia rispetto al trimestre precedente sia rispetto al II trimestre 2004.

Il settore dei servizi registra una flessione complessiva dell'occupazione (pari a circa 3.000 unità rispetto al II trimestre 2004, -5.000 unità rispetto al trimestre precedente) imputabile alla contrazione subita da entrambi i generi. Tuttavia, la componente femminile, registra una crescita dell'1,3% rispetto al II trimestre 2004. L'occupazione dipendente nel settore del commercio subisce un notevole decremento tra il I e il II trimestre 2005 per entrambi i generi (-11.000 unità) in parte controbilanciato da una lieve ripresa dell'occupazione indipendente (+3.000 unità). Rispetto al II trimestre 2004, la crescita della componente maschile (5%; +3.000 unità) riesce a controbilanciare il decremento della componente femminile (-1.000) portando ad un complessivo incremento nel settore del commercio (+1,9%;+2.000 unità).

Tabella 12: Occupati per settore di attività economica e posizione nella professione – Liguria (migliaia di unità)

Trimestre di riferimento	AGRICOLTURA			INDUSTRIA						SERVIZI						TOTALE		
	Dipendenti	Indipendenti	Totale	TOTALE			di cui Costruzioni			TOTALE			di cui Commercio			Dipendenti	Indipendenti	Totale
				Dipendenti	Indipendenti	Totale	Dipendenti	Indipendenti	Totale	Dipendenti	Indipendenti	Totale	Dipendenti	Indipendenti	Totale			
MASCHI E FEMMINE																		
2004 I	4	7	11	93	40	133	27	21	48	313	145	458	39	62	101	410	193	603
II	3	10	13	89	32	122	23	17	40	320	147	467	45	59	104	413	189	602
III	2	12	14	89	29	118	27	18	45	335	145	480	59	55	114	426	186	611
IV	1	7	8	93	33	126	31	22	53	335	141	476	59	63	121	429	180	610
2005 I	4	7	11	99	38	137	28	21	49	335	134	469	56	58	114	438	179	617
II	3	13	16	92	45	138	23	23	46	325	139	464	45	61	106	421	197	618
MASCHI																		
2004 I	3	5	8	77	34	111	26	20	46	142	84	225	19	36	56	222	122	344
II	2	7	9	74	28	102	20	16	37	150	92	242	19	39	58	227	127	354
III	2	7	9	76	25	101	25	17	42	162	88	251	27	35	62	240	121	361
IV	0	4	4	73	28	101	27	20	46	161	86	247	28	40	69	235	117	352
2005 I	2	4	6	83	32	115	26	19	45	159	79	238	31	37	68	244	115	359
II	1	8	10	79	40	119	23	22	45	151	85	236	22	39	61	231	133	364
FEMMINE																		
2004 I	0	3	3	16	6	23	2	1	3	171	62	233	20	25	45	188	71	259
II	1	3	4	15	4	19	3	1	4	170	55	225	26	20	46	186	62	248
III	0	4	5	13	4	17	2	1	3	172	57	229	32	21	52	185	65	250
IV	1	3	4	20	5	25	4	2	6	174	55	229	30	23	53	195	63	258
2005 I	2	3	5	16	6	22	2	1	4	176	55	231	25	21	46	194	64	258
2005 II	2	5	7	14	5	19	0	1	1	174	54	228	22	22	45	189	64	254

Fonte: ISTAT – Rilevazione sulle forze di lavoro (20 settembre 2005)

Secondo il sistema informativo Excelsior-Unioncamere, nel corso del 2005 le imprese liguri prevedono di espandere ulteriormente la propria occupazione alle dipendenze di 2.710 unità; questo risultato, confermando le previsioni macroeconomiche di settore, dovrebbe essere determinato per l'82% dal settore dei servizi e soltanto per il 18% da quello dell'industria (tabella 13).

Il tasso di variazione nel 2005, che dovrebbe dunque attestarsi attorno all'1,1%, risulta in controtendenza rispetto alla contrazione prevista del PIL regionale. Questo potrebbe essere interpretato come un primo segnale positivo delle aspettative delle imprese: nonostante l'incertezza sui tempi e sull'intensità della ripresa dell'economia nazionale e regionale, sembrerebbe permanere una seppur timida tendenza espansiva dell'occupazione alle dipendenze nel settore privato.

Tabella 13: Saldi occupazionali e tassi di variazione % previsti dalle imprese per il 2005

		Liguria	Nord Ovest	Italia
<i>Totale settori</i>				
movimenti previsti (valori assoluti)	<i>Saldo</i>	2.710	15.940	92.470
movimenti previsti (tassi previsti)	<i>Saldo</i>	1,1	0,4	0,9
	<i>Entrate</i>	7,1	5,3	6,3
	<i>Uscite</i>	6	4,8	5,4
di cui				
<i>Servizi</i>				
movimenti previsti (valori assoluti)	<i>Saldo</i>	2.210	16.330	61.100
movimenti previsti (tassi previsti)	<i>Saldo</i>	1,4	0,9	1,1
<i>Industria</i>				
movimenti previsti (valori assoluti)	<i>Saldo</i>	500 -	400	31.370
movimenti previsti (tassi previsti)	<i>Saldo</i>	0,6	0	0,6

Fonte: Unioncamere – Ministero del Lavoro, Sistema Excelsior (Luglio 2005)

Come negli anni precedenti, la crescita occupazionale prevista risulta più elevata nelle piccole imprese, (tabella 14) riducendosi sensibilmente al crescere della dimensione aziendale. A fronte di una variazione media dell'1,1%, il tasso di crescita previsto dalle imprese con meno di 10 dipendenti raggiunge il 2,6%, quello delle imprese con da 10 a 49 dipendenti si attesta all'1%, mentre la crescita prevista per le imprese di maggiori dimensioni risulta prossima allo zero. Si rileva la contrazione prevista dalle imprese industriali più grandi.

Le imprese di minori dimensioni copriranno oltre il 70 per cento dell'intera crescita occupazionale attesa per il 2005.

Tabella 14: Tasso di variazione previsto dalle imprese per il 2005 secondo la classe dimensionale

Tasso di variazione previsto	Liguria				Nord Ovest				Italia			
	da 1 a 9	da 10 a 49	50 e oltre	Totale	da 1 a 9	da 10 a 49	50 e oltre	Totale	da 1 a 9	da 10 a 49	50 e oltre	Totale
<i>Totale settori</i>	2,6	1,0	0,1	1,1	1,7	0,7	-0,2	0,4	2,8	0,7	-0,2	0,9
<i>Industria</i>	2	1,3	-0,8	0,6	1,5	0,6	-1	0	3,3	0,6	-0,9	0,6
<i>Servizi</i>	2,9	0,8	0,6	1,4	1,8	0,8	0,5	0,9	2,4	0,9	0,4	1,1

Fonte: Unioncamere – Ministero del Lavoro, Sistema Excelsior (Luglio 2005)

L'analisi provinciale, che consente di cogliere con maggiore precisione l'articolazione ter-

ritoriale delle variazioni occupazionali attese, evidenzia una disomogeneità di comportamento tra le province. La provincia più dinamica è Imperia (+1,7%), seguita da La Spezia (+1,3%), Genova (+1%) e Savona (+0,8%). In termini assoluti, la crescita occupazionale sarà prevalentemente concentrata nella provincia di Genova con 1.610 unità (circa il 60%), seguita da Imperia con 400 unità, da Spezia con 360 unità e infine da Savona con 330 unità.

La domanda espressa per livello di istruzione evidenzia un maggior bisogno di assumere persone dai gruppi professionali con il minor livello di istruzione insieme a un *mismatching* tra domanda e offerta che si attesta su quote più elevate che nel Nord Ovest e nell'Italia (tabella 15).

L'incidenza sul totale delle assunzioni previste per le persone con una età inferiore ai 29 anni risulta superiore sia a quella del comparto di appartenenza sia a quella del totale Italia.

Tabella 15: Assunzioni previste dalle imprese per il 2005 secondo il livello di istruzione e altre caratteristiche

	Quota su totale %	LIGURIA	NORD OVEST	ITALIA
	<i>Totale assunzioni</i>	17.630	188.220	647.740
Livello di istruzione segnalato	Universitario	8,5	8,8	11,6
	Secondario e post secondario	34,1	33,6	34,4
	Qualifica professionale	20,3	20,1	19,3
<i>di cui</i>				
di difficile reperimento		37,8	32,2	34,1
fino a 29 anni		44,6	40,9	42,9
con necessità di formazione		30,6	25,1	31,2

Fonte: Unioncamere – Ministero del Lavoro, Sistema Excelsior (Luglio 2005)

PARTE SECONDA

Evoluzione e prospettive della finanza pubblica

1. IL QUADRO GENERALE DELLA FINANZA PUBBLICA NAZIONALE

Lo sfavorevole andamento della congiuntura economica ha contribuito in misura rilevante a deteriorare la situazione dei conti pubblici italiani: nel 2003 e nel 2004 il deficit si è collocato al 3,2% del PIL. Il rapporto debito/PIL, pur riducendosi dal 110,9% del 2001 al 106,6% del 2004, risulta ancora molto elevato. Per il 2005 il DPEF 2006-2009 stima tale rapporto in crescita al 108,2% per effetto del maggior fabbisogno sanitario e della minore crescita del PIL nominale.

La riduzione del debito ha subito una battuta d'arresto legata al calo progressivo dell'avanzo primario, dal 4,5% del PIL del 2000 all'1,8% del 2004. Dalle previsioni del Governo per il 2005 emerge come l'avanzo primario dovrebbe ridursi allo 0,6% del PIL. Tali stime includono per la spesa primaria corrente l'integrazione dei trasferimenti alle imprese, una crescita più accentuata della spesa per consumi intermedi (soprattutto in relazione ai maggiori oneri per la sanità) e la completa sottoscrizione dei contratti del pubblico impiego per il biennio 2004-2005.

Confrontando i dati relativi al primo trimestre del 2005 con i risultati dello scorso anno, si possono riscontrare alcune tendenze significative: le entrate correnti hanno registrato un aumento leggermente superiore rispetto al 2004 (3,3% contro il 3%) diversamente dalla spesa corrente che ha mostrato una dinamica più contenuta (3,2% contro il 5,1%). In termini di PIL, l'incremento delle entrate totali registrato nel primo trimestre 2005 (+1,4%) ha più che compensato la maggiore incidenza della spesa totale sul PIL, determinando un indebitamento netto inferiore di due decimi di punto rispetto al 2004.

Il DPEF 2006-2009 evidenzia una tendenza della finanza pubblica orientata all'ulteriore deterioramento. Le previsioni per il 2005 infatti attestano il disavanzo al di sopra del 4% del PIL, e per il 2006 è previsto un ulteriore incremento fino a raggiungere il 5%. La mancata crescita del PIL, a sua volta, rallenta la discesa dell'incidenza del debito, nonostante il persistere di un contenuto livello dei tassi d'interesse (e pertanto della riduzione della spesa per interessi che nel 2004 era pari al 5,1% del PIL) e le consistenti operazioni di dismissioni delle attività e passività patrimoniali. Nel primo trimestre del 2005 il PIL ha registrato una flessione dello 0,5%, che segue quella del quarto trimestre del 2004 (-0,4%). La crescita del PIL per il 2005 viene stimata, in media d'anno, pari a zero.

La riduzione del debito, insieme al contenimento del deficit, rappresentano la principale linea guida del DPEF, con un programma di rientro del disavanzo che riporti il saldo di bilancio al di sotto del 3% del PIL.

Il risanamento della finanza pubblica è strettamente correlato alla ripresa della crescita reale e potenziale del Paese che costituisce l'obiettivo primario del programma di politica economica delineato dal DPEF. Tale crescita, infatti, dovrebbe favorire l'aggiustamento dei conti pubblici coerentemente con il nuovo regolamento del Patto di Stabilità e di Crescita e dovrebbe migliorare la sostenibilità di lungo periodo della finanza pubblica italiana.

Dalle previsioni del Governo emerge che l'attuale fase di ristagno non durerà a lungo ipotizzandosi, per il 2006, il 2007 ed il 2008, un tasso di crescita medio tendenziale dell'1,5% (1,6% per il 2009) che, oltre a migliorare la sostenibilità della finanza pubblica nel medio e lungo termine, consentirebbe una riduzione dell'indebitamento e del rapporto debito/PIL. Per il 2008 e 2009 si prevede che le politiche strutturali per lo sviluppo determineranno un tasso di crescita programmatico rispettivamente dell'1,7% e dell'1,8%.

Su questa ipotesi, l'indebitamento netto della pubblica amministrazione rispetto al PIL passerà dal 4,3% del 2005 al 3,8% del 2006 ed al 2,8% del 2007, scendendo così al di sotto della soglia del 3%. La riduzione dell'indebitamento proseguirà fino a raggiungere l'1,5% nel 2009. Quanto al rapporto debito/PIL le prospettive di finanza pubblica, insieme ad un programma di privatizzazioni, dovrebbero assicurare una discesa stabile di tale rapporto che, secondo le revisioni Governo, dovrebbe passare dal 108,2% del 2005 al 105,2% del 2007¹ fino a scendere al di sotto del 101% nel 2009.

2. GLI SVILUPPI DELLA FINANZA DELLE REGIONI

Nel corso degli ultimi anni il procedimento di realizzazione di un sistema di federalismo finanziario in Italia ha subito ripetuti rallentamenti, imputabili principalmente alle difficoltà concernenti la messa in opera del decreto legislativo 56/2000 nonché alle modifiche costituzionali approvate nel 2001. Com'è noto il "56", ridimensionando in maniera consistente i trasferimenti erariali in campo sanitario (propri del modello della finanza derivata), ha comportato una maggiore autonomia finanziaria per le Regioni e per gli Enti Locali. In questo senso, il decreto 56 costituisce il fondamento del novellato articolo 119 della Costituzione, che attribuisce alle Regioni sia risorse destinate a finanziare il fabbisogno sanitario sia risorse volte a sostenere le nuove funzioni che la Costituzione riformata assegna ai governi regionali e locali.

A rallentare l'attuazione del vigente Titolo V concorrono i ritardi connessi al trasferimento di risorse e personale previsto dagli articoli 117 e 118 della Costituzione: un trasferimento che non ha precedenti in termini di dimensioni istituzionali e finanziarie e la cui completa applicazione richiede la predisposizione di adeguati strumenti di controllo preventivo e di monitoraggio, condivisi fra i diversi livelli di governo, volti a tenere sotto controllo la spesa delle amministrazioni pubbliche.

D'altra parte non vanno dimenticati i progressi compiuti in Parlamento riguardo al disegno di legge di riforma costituzionale (A.S. 2544-B) recante modifiche alla parte seconda della Costituzione². Tra le proposte di modifica il DDL delinea un Senato federale che condivide con la Camera dei Deputati l'esame soltanto di alcune materie³ tra cui è compresa l'attuazione dell'art.119 sul federalismo fiscale.

Nel corso del 2004 anche la Corte Costituzionale è intervenuta nel processo di adeguamento dell'ordinamento alla riforma costituzionale del 2001, in particolare con le sentenze n.16 e n.37.

Nella prima sentenza la Corte ha ribadito la preclusione alle Regioni dell'esercizio dell'autonomia impositiva in attesa dell'emanazione della prevista legge di coordinamento, volta a definire il rapporto tra legislazione statale e regionale per quanto concerne la materia tributaria. La Corte ha stabilito inoltre che, per il finanziamento delle normali attività delle Regioni e degli Enti Locali, non sono possibili interventi diretti dello Stato vincolati nel fine. La decisio-

¹ Nel Documento di programmazione 2005-2008 il Governo aveva indicato nel 2,7% del PIL l'obiettivo di indebitamento per il 2005 - con l'aggiornamento della Relazione Previsionale e Programmatica ad aprile 2005, il rapporto dell'indebitamento netto sul PIL è stato stimato in un intervallo compreso tra il 2,9% ed il 3,7% - ed una successiva diminuzione fino al 2% nel 2006 e fino allo 0,9% nel 2008. L'avanzo primario sarebbe a sua volta progressivamente aumentato fino al 4,8% nel quadriennio, mentre il rapporto debito/PIL sarebbe dovuto scendere sotto il 100% a fine periodo.

² Il disegno di legge costituzionale è stato approvato in prima lettura dal Senato e a decorrere dal 19 settembre è sottoposto all'esame della Camera dei Deputati.

³ Si tratta delle materie relative alla perequazione delle risorse finanziarie ed alla determinazione delle funzioni fondamentali degli enti locali e dei sistemi elettorali delle due camere.

ne di non consentire finanziamenti a destinazione vincolata, in materie la cui disciplina spetti alla potestà legislativa regionale (sia che rientri nella competenza esclusiva che in quella concorrente) era già stata anticipata nella sentenza n.370/2003. La sentenza n. 16 stabilisce infine che lo Stato, ordinariamente, non può vincolare la destinazione del trasferimento di risorse agli Enti Locali e che, nel caso in cui ciò avvenga, le Regioni interessate devono essere coinvolte nelle decisioni relative al riparto di tali fondi rispettando pienamente l'autonomia di spesa degli enti coinvolti.

Con la sentenza n.37/2004 la Corte Costituzionale, ribadendo gli indirizzi in materia fiscale e tributaria espressi nelle precedenti decisioni, individua una fase transitoria, nella quale l'autonomia tributaria delle Regioni e degli Enti Locali viene sospesa in virtù del mantenimento dell'unicità del sistema tributario, conservando allo Stato i poteri impositivi *ante* riforma. La Corte, pur riconoscendo gli spazi di autonomia assegnati dalle leggi statali a Regioni ed enti locali, ritiene però di non applicare al legislatore statale le limitazioni previste dal novellato art.119 relativamente alle modalità di finanziamento delle funzioni degli stessi.

La Corte Costituzionale ritiene che sia i provvedimenti orientati verso il controllo della finanza locale, sia quelli che istituiscono un limite massimo alla crescita delle spese correnti, costituiscano norme di principio emanate per dare effettività al Patto di Stabilità Interno. In generale, il potere del legislatore statale d'imporre, per ragioni di coordinamento finanziario, vincoli restrittivi alle autonomie connessi agli obiettivi nazionali, non è stato disatteso dalla Corte soprattutto in questa fase transitoria.

L'effettiva realizzazione di un armonico sistema di finanza pubblica avrebbe richiesto la completa attuazione del decreto legislativo 56/2000 il quale è invece stato oggetto di continui rinvii delle scadenze previste per la sua applicazione. Attualmente, infatti, il decreto risulta pienamente operativo solo per l'anno 2001⁴. Nel 2004 sono stati emanati, con tre anni di ritardo e senza il preventivo assenso delle Regioni in sede di Conferenza dei Presidenti, i DPCM per l'anno 2002: il decreto 7 maggio 2004 ha fissato in via definitiva l'aliquota di compartecipazione regionale all'IVA nella misura del 37,39% e quello successivo del 14 maggio ha determinato le somme da ripartire alle Regioni. L'anno finanziario 2002 è il primo nel quale si applica il meccanismo perequativo, nella misura del 5%, sulle risorse complessive del federalismo fiscale. Il nuovo metodo di riparto riconosce, per alcune Regioni, risorse inferiori ai trasferimenti soppressi ed insufficienti pertanto a coprire il fabbisogno sanitario. Tale risultato insoddisfacente ha spinto alcune Regioni del Mezzogiorno a presentare ricorsi di legittimità e costituzionalità presso il Tar del Lazio e la Corte Costituzionale.

In tale contesto il Governo ha deciso, con il decreto legge 314/2004, di sospendere gli effetti del "56" non dando seguito ai decreti attuativi ed attendendo le conclusioni dell'Alta Commissione sul federalismo fiscale (ACoFF)⁵, nonché il raggiungimento di un accordo con le Regioni circa una riforma in linea con i nuovi orientamenti costituzionali. Il termine sospensivo è stato inizialmente fissato al 30 aprile 2005 e successivamente differito al 30 settembre. Con esso vengono congelate l'efficacia del DPCM 14 maggio 2004, la ripartizione delle risorse per l'anno 2005, le attribuzioni definitive e le compensazioni per gli esercizi precedenti.

La sospensione degli aumenti delle addizionali regionali IRPEF e delle maggiorazioni dell'aliquota IRAP è confermata dalla legge finanziaria 2005 fino al 2007. Tuttavia, il comma

⁴ Con il DPCM del 17 maggio 2001, è stata aumentata soltanto l'aliquota della compartecipazione regionale all'IVA - dal 25,7% al 38,55% del gettito relativo all'anno 1999 - mentre sono rimaste immutate le aliquote dell'addizionale regionale all'IRPEF e dell'accisa sulla benzina.

⁵ Istituita con la Legge Finanziaria 2003 con il compito di definire i principi generali della finanza pubblica e del sistema tributario, è regolamentata dal DPCM del 9.4.2003.

173 della legge n.311/2004 prevede, in via straordinaria, che le Regioni possano deliberare aumenti al fine di ripianare i disavanzi del settore sanitario. Al di là di questa possibilità, l'inibizione della facoltà di manovra sulle aliquote assegnate alle Regioni incide negativamente sui gettiti di propria competenza e sulla capacità di finanziamento autonomo producendo anche una diminuzione della responsabilità delle amministrazioni pubbliche sul versante della spesa. In tal senso, le autonomie non possono né aumentare il gettito né utilizzare la leva fiscale per redistribuire il carico tributario secondo le esigenze di particolari settori d'intervento. Si aggiunga inoltre che, con la riforma fiscale il Governo ha ridotto la base imponibile e dunque il gettito delle compartecipazioni regionali, in particolare dell'addizionale all'IRE.

In questa situazione diventa basilare per le Regioni ripristinare il gettito perduto e la capacità di manovra delle leve finanziarie territoriali, prorogare il fondo di garanzia per assicurare le risorse spettanti per i livelli essenziali dell'assistenza sanitaria, nonché portare a conclusione il processo di decentramento amministrativo ex D.lgs. 59/1997 ed il corrispondente finanziamento delle funzioni da esso attribuite.

L'Alta Commissione indicherà al Governo, sulla base dell'accordo con le Regioni, i principi generali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, ai sensi del riformato articolo 119 della Costituzione, tenendo presente che le Regioni sollecitano l'istituzione di tributi di scopo locali, il cui gettito sia destinato al finanziamento di investimenti infrastrutturali localizzati nel territorio ove si effettua il prelievo fiscale.

La Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, in occasione della seduta di Reggio Calabria del luglio 2005, ha ribadito l'esigenza di dare attuazione, già a partire dall'anno 2006, all'articolo 119 della Costituzione ex Titolo V, in modo da consentire la completa copertura finanziaria delle nuove funzioni attribuite. In particolare le Regioni auspicano il raggiungimento di una ripartizione delle risorse coerente con le esigenze di finanziamento del fabbisogno sanitario regionale che eviti gravi e strutturali squilibri finanziari insostenibili per i bilanci regionali. Le Regioni propongono di procedere ad un più graduale passaggio al nuovo meccanismo perequativo, attraverso un percorso di aggiustamento lento, ma continuo, di riduzione del peso della spesa storica, secondo la misura dell'1,5% annuo a partire dal 2003. Tale meccanismo, che prevede un'ampiezza massima degli scostamenti tra le Regioni, verrebbe a prefigurare più ampi margini di discrezionalità nella definizione di alcuni parametri di calcolo e favorirebbe un approccio morbido al nuovo sistema di finanza federale.

2.1 *Prospettive di attuazione del D.lgs. 56/2000*

Su richiesta del Governo l'Alta Commissione ha predisposto, in data 21 ottobre 2004, una relazione specifica sulla perequazione quale meccanismo strutturale fondamentale del federalismo fiscale disegnato dal decreto 56/2000.

In tale relazione, che anticipa quella definitiva sui principi generali della finanza pubblica e del sistema tributario, la Commissione ribadisce come qualsiasi aggiustamento o modifica al meccanismo perequativo, non possa esulare dal rispetto del principio di perequazione delle capacità fiscali fra i territori regionali.

In generale, la proposta di modifica del decreto legislativo 56 viene realizzata attraverso una parziale ridefinizione dei tributi su cui fondare la redistribuzione perequativa.

In primis, viene ridisegnato il ruolo dell'IRAP nel finanziamento del federalismo: la Commissione propone un suo netto ridimensionamento, anche in relazione alle recenti trasformazioni che l'imposta sta subendo nell'indirizzo dei principali documenti di finanza pubblica, tenendo conto delle ripercussioni sulla possibile questione di incompatibilità dell'imposta con

la legislazione comunitaria sollevata presso la Corte di giustizia europea⁷. Nel modello perequativo si suggerisce di sostituire buona parte del contributo dell'IRAP privata con altre imposte e tributi che presentano una maggiore coerenza rispetto alle spese da finanziare e una più ampia omogeneità distributiva di gettito sul territorio nazionale.

La Commissione propone inoltre di ritoccare anche l'imposta sul reddito delle persone fisiche secondo due possibili strade:

- il passaggio dall'addizionale, parametrata alla base imponibile *tout cour*, alla sovrimposta riferita invece ad una base di gettito ridotta di un punto percentuale per ogni scaglione e con una maggiore flessibilità di manovra verso l'alto (nell'ordine del 5,5%) con la garanzia per le Regioni che l'adottano, di un risultato di gettito pari al valor medio nazionale (recupero di capacità fiscale);
- il mantenimento dell'addizionale, con alcuni correttivi finalizzati all'eliminazione di incongruenze in materia di deduzione, la completa flessibilità delle variazioni e l'applicazione di un meccanismo perequativo che riporti al valor medio nel caso dell'esercizio della flessibilità.

Il nuovo impianto proposto dall'Alta Commissione intende assicurare a tutte le Regioni un ammontare di risorse corrispondente ad una percentuale elevata, ma non integrale, delle spese effettivamente sostenute. Il meccanismo sottintende una pressoché totale copertura della spesa sanitaria ed una minor copertura delle altre spese (intorno al 90%).

Al meccanismo di copertura partecipa una serie di tributi, territorialmente più omogenei e suscettibili di manovra flessibile verso l'alto. Una tale manovrabilità dovrebbe consentire alle Regioni di operare la leva fiscale secondo il trend naturale della spesa effettiva. In questo modo, ogni Regione potrà modulare il suo finanziamento di base (che potrebbe salire anche al di sopra del 95% inizialmente previsto dal decreto) in ragione di specifiche esigenze di finanziamento.

La Commissione indica, quale valido strumento per la realizzazione di tutte queste modifiche, la legge finanziaria 2006, vista la natura degli interventi e tenuto conto inoltre che la sospensione del decreto 56/00 è in scadenza proprio il 30 settembre 2005.

Nella proposta dell'Alta Commissione le entrate fiscali, attualmente attribuite alle Regioni a Statuto Ordinario (RSO), vengono sostituite dalle entrate derivanti da:

- Irap privata, calcolata con il 50 % del gettito spettante;
- Irap pubblica, assegnata in misura pari a quella attuale (8,5%), per cui le Regioni possono maggiorare tale aliquota nella misura del 10% massimo, determinato dal rapporto di spesa del personale nella P.A;
- la Sovrimposta Irpef, ovvero l'applicazione di una percentuale al gettito erariale variabile da 0 al 5,5% per le Regioni, ove il gettito derivante risulta equivalente all'applicazione dell'attuale addizionale. Viene applicata inoltre una correzione alla redistribuzione delle risorse raccolte attraverso un ribilanciamento rispetto alla media nazionale (le RSO con gettito inferiore riceveranno un'integrazione proporzionale all'aliquota applicata);
- altre imposte (tabacchi, bolli, giochi, imposte di concessione) vengono assegnate

⁶ Vedi Legge Finanziaria 2005 e D.L. 14 marzo 2005, n.35 (decreto sulla competitività).

⁷ Articolo 33 della VI Direttiva UE – Il principio ribadito a livello comunitario stabilisce che la libertà di imposizione fiscale degli Stati Membri deve bilanciarsi con il rispetto della libera concorrenza per cui la disciplina tributaria nazionale non deve in nessun modo produrre alterazioni nella libera circolazione delle merci e dei servizi all'interno dell'Unione.

alle RSO con possibilità di manovrabilità (10% variabile con limiti sull'imponibile).

Oltre alla compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina si propone una compartecipazione di equilibrio realizzata sui gettiti IVA e IRPEG (e IRPEF); la compartecipazione IVA interviene colmando la mancata copertura da parte degli altri tributi fino al 95% della spesa (di cui il 99% di spesa sanitaria e l'84% di altre spese); l'IVA per ciascuna regione viene calcolata con la ripartizione secondo i consumi delle famiglie nel triennio. L'aliquota di compartecipazione così determinata tra le RSO individua la compartecipazione di equilibrio, ossia il contributo che consente di coprire interamente la differenza determinata nella Regione più virtuosa. Il rimanente fabbisogno per le altre Regioni sarà coperto con la leva fiscale adottata autonomamente da ciascuna amministrazione regionale. La leva fiscale massima ottiene in tal caso un risultato superiore a quanto necessario ai fini della copertura.

L'Alta Commissione propone, inoltre, una possibile adozione di tali schemi e parametri per la ripartizione del gettito delle imposte sui redditi delle persone fisiche e giuridiche.

Lo scenario ipotizzato risulta quindi coerente con il novellato art. 119 in quanto le Regioni, in questo modo, mantengono autonomia di entrata e di spesa e possono disporre di compartecipazioni a tributi correlabili al proprio territorio. La previsione di un possibile intervento attivo da parte delle Regioni nella gestione della propria politica fiscale avrà implicazioni non solo per la manovrabilità delle aliquote ma anche per la lotta all'evasione, operata anche nei confronti dei tributi assegnati in compartecipazione. Sul versante della spesa, infine, il sistema proposto può incentivare l'individuazione da parte delle Regioni di costi di riferimento dei servizi che fungano da "benchmark" per un'eventuale riorganizzazione funzionale dell'attività indirizzata al recupero di efficienza e di economicità nella gestione della macchina amministrativa regionale. Gli aspetti sopra evidenziati potrebbero funzionare, a regime, come osservatori per un sistema premiale a favore delle regioni virtuose, pienamente coinvolte e responsabili sia nella gestione che nel controllo delle spese e delle relative risorse.

Il dibattito sulla revisione del decreto legislativo 56/2000 si è allargato notevolmente in questi ultimi tempi⁸ portando, tra l'altro, ad una presa di distanza delle Regioni nei confronti dello stesso decreto, a causa di diversi fattori tra cui emergono: errori materiali nell'applicazione della formula di riparto, interpretazioni erranee delle indicazioni contenute nell'allegato tecnico al decreto ed infine incertezze interpretative della norma stessa, che ne hanno reso difficile l'applicabilità senza operare rischiose forzature.

Alla luce di queste considerazioni emergerebbe la necessità di procedere a modifiche sostanziali dell'impostazione del decreto.

2.2 *Gli effetti finanziari del federalismo fiscale*

Il completamento del processo di federalismo fiscale comporterà possibili costi (e risparmi) difficili da misurare *ex ante* a causa dello scarso patrimonio informativo a disposizione. In *primis* emergono i costi indotti dalla disapplicazione dell'art.119 del titolo V della Costituzione, che possono riassumersi nel già citato blocco delle aliquote, nel congelamento del D.lgs. 56/2000 e nell'erogazione discontinua dei trasferimenti agli enti decentrati. Le problematiche più rilevanti connesse al tema dei costi del federalismo fiscale nella fase di transizione riguardano la duplicazione delle mansioni e la diversità di dinamiche retributive presenti nella P.A.

⁸ Cfr., tra gli altri, Giarda (2005).

Quanto al primo aspetto, le Amministrazioni regionali potrebbero espandere le proprie strutture in termini di personale e di risorse finanziarie impiegate, sovrapponendosi a quelle statali. D'altra parte, lo Stato centrale gestisce da tempo funzioni pubbliche delle quali si occupano anche Regioni ed Enti Locali (lavori pubblici, sanità, istruzione, ecc.). Si tratta delle materie concorrenti per le quali lo Stato mantiene il controllo sui principi fondamentali della legislazione e nel cui ambito le Regioni possono muoversi con propri provvedimenti legislativi. Per quanto concerne il secondo punto, emerge che l'amministrazione centrale presenta livelli retributivi medi superiori a quelli che si riscontrano nelle amministrazioni a livello locale (che peraltro si collocano al di sotto della media del pubblico impiego). Da rilevazioni di fonte ISTAT, infatti, risulta che tanto le retribuzioni quanto l'occupazione abbiano fatto registrare performance più elevate nelle amministrazioni dello Stato. Tuttavia, se si considerano anche i fenomeni di mobilità orizzontale e verticale nell'ambito della P.A. le dinamiche retributive risultano più onerose a livello decentrato.

Oltre ai costi appena delineati secondo l'impostazione teorica prevalente di economia pubblica, il decentramento fiscale potrebbe comportare altresì notevoli risparmi quali:

1. recuperi di efficienza grazie alla maggiore vicinanza tra le preferenze dei cittadini e le decisioni (legislative, amministrative e finanziarie) del legislatore. Il federalismo fiscale, infatti, trova proprio la sua ragion d'essere nella maggiore possibilità data ai cittadini di esercitare il loro controllo sul comportamento degli amministratori locali;
2. maggiore rispetto dei vincoli di bilancio (riduzione del disavanzo pubblico e minore incidenza delle spese pubbliche rispetto al PIL) in virtù della più forte responsabilizzazione degli amministratori locali;
3. maggiore controllo delle entrate generate nel proprio territorio. Altro importante obiettivo del federalismo fiscale è infatti quello di rendere le autonomie locali finanziariamente più "accountable" nella gestione delle spese e delle entrate (dal lato delle entrate ciò implica una semplificazione nella determinazione del debito d'imposta e nella gestione dei tributi);
4. migliore qualità ed efficienza dei servizi pubblici erogati, nonché minori sprechi in forza del potere sanzionatorio del diritto di voto dei cittadini elettori.

A distanza di ormai otto anni dai primi trasferimenti di funzioni resta tuttavia ancora da definire una completa autonomia degli enti in relazione ai suoi aspetti più importanti quali il sistema perequativo, il sistema fiscale decentrato ed il finanziamento delle funzioni trasferite. In un siffatto contesto, dove è ancora persistente una situazione di "dipendenza" finanziaria, la capacità gestionale degli enti, nonché quella di contribuire alla competitività del sistema, risultano parzialmente limitate.

2.3 *La copertura della spesa sanitaria*

Sulla base della relazione generale sulla situazione economica del Paese 2004, i costi del SSN per l'anno 2004 si attestano complessivamente a 89.355 milioni di euro (di cui 88.905 milioni riferiti alle Regioni e alle Province Autonome e 449 milioni riferiti ad altri enti del SSN finanziati direttamente dallo Stato) registrando, a livello nazionale, un incremento del 7% circa rispetto al 2003. Il rapporto tra la spesa sanitaria e il PIL cresce di 0,2 punti percentuali rispetto al 2003 raggiungendo il 6,6%.

A livello regionale i costi del SSN presentano tassi di variazione positivi e fortemente differenziati, mentre l'unica regione per la quale si registra un valore negativo è il Molise (-5,9%).

L'anno 2004 conclude il triennio nel quale l'ammontare del finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale è stabilito sulla base dell'Accordo dell'8 agosto 2001: tale accordo fissava

gli stanziamenti per la Sanità impegnando le Regioni a far fronte con risorse autonome alle eventuali maggiori esigenze finanziarie. Tuttavia, la responsabilizzazione finanziaria delle Regioni, attuata in particolare attraverso il meccanismo sanzionatorio - che diventa operativo in caso di mancata adozione di misure di controllo e contenimento della spesa o di mezzi di copertura di un eventuale disavanzo aggiuntivo - è risultata insufficiente per arginare la spesa entro i limiti delle risorse stanziare.

Per il triennio 2005-2007 la legge finanziaria 2005 ha fissato, al comma 164 dell'articolo 1, il livello complessivo della spesa del Servizio Sanitario Nazionale, rispettivamente a 88.195 milioni di euro, 89.960 milioni di euro e 91.759 Per l'anno 2005 i fondi a disposizione del Servizio Sanitario Nazionale da ripartire tra tutte le Regioni saranno 90 miliardi di euro, che rappresentano un'assegnazione al sistema del 50% in più dei fondi stanziati fino al 2001 (66 miliardi di euro).

In deroga alla legge 405/2001, la finanziaria 2005 prevede però che lo Stato concorra al ripiano dei disavanzi del Servizio sanitario nazionale per gli anni 2001, 2002 e 2003 secondo ripartizioni tra le Regioni stabilite dal Ministro della salute di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

La stessa legge finanziaria ha reso più stringente l'obbligo di adottare provvedimenti correttivi per il ripiano del disavanzo di gestione per le Regioni che, sulla base dei monitoraggi trimestrali, rilevino una situazione di squilibrio economico-finanziario. Infatti, nel caso in cui si registri un disavanzo a fronte del quale non siano stati adottati provvedimenti correttivi entro il 31 maggio, il presidente della Regione, in qualità di commissario *ad acta*, approva il bilancio di esercizio consolidato del Servizio Sanitario Regionale ed adotta i necessari provvedimenti per il ripiano del disavanzo di gestione, ivi inclusi aumenti dell'addizionale dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e le maggiorazioni dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive entro le misure stabilite dalla normativa vigente.

Per agevolare il rientro nei limiti fissati ed il migliore utilizzo delle risorse, è inoltre prevista una procedura di affiancamento da parte dello Stato per le Regioni che non dovessero rispettare gli standard qualitativi e quantitativi e che dovessero sfiorare il tetto stabilito del 7%. Le Regioni e le Province autonome nelle quali si sia verificato un disavanzo, al netto per il 2005 degli eventuali costi per arretrati contrattuali, pari o superiore al 7% delle risorse stanziare ed integrate dalle entrate proprie regionali, dovranno infatti definire un piano di rientro, sentito il parere del Ministero dell'Economia e del Ministero della Salute, adottando provvedimenti amministrativi volti all'accreditamento delle strutture sanitarie, alla fissazione delle tariffe per la remunerazione dei soggetti erogatori, nonché all'applicazione dei livelli essenziali di assistenza.

Sul fronte delle risorse la legge finanziaria 2005 dispone che a partire dall'anno in corso l'accesso al finanziamento integrativo statale (art.1 comma 164) - rispetto al livello definito per l'anno 2004 nell'Accordo Stato-Regioni dell'8 agosto 2001 - verrà consentito alle sole regioni economicamente "virtuose" secondo parametri definiti in sede di intesa fra lo Stato e le regioni stesse. Tale intesa, finalizzata al "contenimento della dinamica" dei costi, subordina l'accesso ai fondi, rivalutato del 2% su base annua a partire dal 2005, al rispetto di specifici adempimenti per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica. L'intesa in oggetto è stata stipulata il 23 marzo 2005; in tale occasione sono state definite due differenti modalità d'accesso al maggior finanziamento. La prima, prevede l'attribuzione dell'80% all'atto della sottoscrizione dell'accordo ed il restante 20% subordinatamente alla verifica dell'effettiva attuazione del programma operativo di riorganizzazione e riqualificazione del Servizio Sanitario Regionale per le regioni che rispettino alcune specifiche condizioni (conseguimento dell'equilibrio economico-finanziario; mantenimento dei LEA stabiliti con DPCM del 29 novembre 2001; attuazione

del Piano Nazionale della Prevenzione e di quello per l'aggiornamento del personale sanitario). La seconda assegna, sempre al momento della sottoscrizione, una quota di risorse pari al 40% del maggior finanziamento ed il restante 60% subordinatamente alla verifica dell'effettiva attuazione del programma suddetto, qualora la regione sia inadempiente circa il rispetto degli obblighi previsti per la prima modalità di erogazione.

Tra le somme complessivamente stanziare, per una parte (ovvero 1.000 milioni di euro per il 2005, 1.200 milioni di euro per il 2006 e 1.400 milioni di euro per il 2007) il relativo riconoscimento alle Regioni è condizionato, per la quota a loro carico, al rispetto dell'obiettivo di contenimento della spesa farmaceutica, che rappresenta una delle principali componenti della spesa sanitaria (si veda il § 2.3.1).

Gli adempimenti a cui sono tenute le regioni in base all'Accordo del marzo 2005 sono molteplici:

- a) il miglioramento del monitoraggio della spesa sanitaria avvalendosi del Nuovo Sistema Informativo Sanitario del Ministero della Salute al fine di verificare che l'onere a carico del Servizio Sanitario Nazionale per l'assistenza farmaceutica sia contenuto entro i tetti fissati dalla legislazione vigente (13% per la spesa territoriale e 16% per la spesa complessiva);
- b) la razionalizzazione delle reti strutturali dell'offerta ospedaliera, anche mediante rimodulazioni tariffarie che favoriscano il passaggio dal ricovero al Day-Hospital;
- c) il rispetto del vincolo di crescita dei costi di produzione delle aziende unità sanitarie locali, delle aziende ospedaliere, delle aziende ospedaliere universitarie e degli altri Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCSS) e del servizio sanitario regionale nel suo complesso, nonché del vincolo del 2% rispetto al bilancio di previsione del 2004 al netto dei costi per la retribuzione del personale sanitario;
- d) l'obbligo dell'equilibrio economico finanziario delle proprie aziende sanitarie e ospedaliere e degli IRCSS;
- e) il rispetto, in generale, degli adempimenti previsti dalla normativa vigente⁹.

Alla luce delle suesposte disposizioni normative, disciplinanti le modalità di finanziamento del comparto sanitario, appare significativo considerare il Conto consolidato delle regioni al fine di desumere gli effetti di tali norme sul fabbisogno di cassa della sanità.

Per il complesso delle Regioni e delle Province Autonome di Trento e Bolzano, dal Conto consolidato di cassa emerge, a fine 2004, (tabella 1) un fabbisogno di 567 milioni di euro, superiore di ben 757 milioni rispetto al risultato rilevato per il 2003. Per l'anno 2005 il Ministero prevede un ulteriore innalzamento del fabbisogno che si attesterebbe sui 647 milioni di euro con un incremento assoluto rispetto al 2004 di 80 milioni di euro.

⁹ Tra gli altri si segnalano: il mantenimento della stabilità e dell'equilibrio di gestione del SSR, il rispetto di obblighi informativi sul monitoraggio della spesa, l'adeguamento alle prescrizioni del Patto di Stabilità Interno, il rispetto dei LEA ed il contenimento delle liste d'attesa.

Tabella 1: Estratto dal Conto consolidato di cassa della Sanità anni 2002-2004, stima 2005 (milioni di euro)

	CONSUNTIVI			STIMA
	2002	2003	2004	2005
Incassi correnti	74.724	79.449	82.921	85.953
<i>di cui Trasferimenti da Regioni</i>	71.047	75.452	78.663	81.620
Incassi di capitali	2.119	2.463	2.750	3.080
Partite finanziarie	-	-	-	-
INCASSI TOTALI	76.843	81.912	85.671	89.033
Pagamenti correnti	74.603	78.712	83.010	87.360
Pagamenti di capitali	1.848	1.990	2.158	2.320
Partite finanziarie	1.333	1.020	1.070	-
PAGAMENTI TOTALI	77.784	81.722	86.238	89.680
SALDI (avanzo +) (disavanzo -)				
Saldo corrente	121	737	-89	-1.407
Saldo in conto capitale	271	473	592	760
SALDO COMPLESSIVO	392	1.210	503	-647
SALDO PARTITE FINANZIARIE	-1.333	-1.020	-1.070	-
FABBISOGNO	-941	190	-567	-647

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze 2005

L'incremento del fabbisogno (tabella 1) viene determinato dalla componente corrente, in quanto i risultati di parte capitale registrano piuttosto una crescita dell'avanzo che non riesce però a controbilanciare il trend corrente. In particolare, è la continua crescita della spesa corrente sanitaria a determinare tale risultato: i pagamenti di parte corrente relativi al settore registrano un incremento del 5,4% rispetto al 2003, oltrepassando gli 83.000 milioni di euro e per il 2005 si stima un incremento del 5,2% che porterebbe la spesa a oltre 87.000 milioni di euro. Si evidenzia un aumento consistente della spesa per redditi da lavoro dipendente (+9,1%), imputabile agli effetti della corresponsione degli aumenti e degli arretrati dovuti all'applicazione del contratto collettivo di lavoro per il biennio 2002-2003, che si stima per il 2005 porti ad un incremento del 6,5% rispetto all'anno precedente. In crescita anche i consumi intermedi (+3,4% per il 2004 e 4,5% per il 2005) imputabili anche a liquidazioni di disavanzi pregressi.

Sul lato delle entrate si rileva un incremento dei trasferimenti correnti del 4,2% per il 2004, con una crescita dei trasferimenti dalle regioni del 4,3%, mentre per il 2005 si stima una crescita complessiva lievemente rallentata al 3,4% e una crescita per i trasferimenti regionali del 3,7%, di cui circa 2 miliardi per disavanzi pregressi. Continua invece il forte incremento dei trasferimenti in conto capitale (+11,6% per il 2004 e +12% per il 2005). Complessivamente gli incassi aumentano del 4,6% per il 2004 e del 3,9% per il 2005.

Per l'anno 2004 dunque si viene a delineare un disavanzo di parte corrente pari a 89 milioni di euro che, secondo le stime, per l'anno 2005 crescerà fino a raggiungere i 1.407 milioni di euro.

Le disposizioni della finanziaria sembrano tuttavia non conformarsi adeguatamente alle caratteristiche dell'evoluzione del settore sanitario. L'incremento di risorse del 2%, previsto per gli anni successivi al 2005, è assolutamente insufficiente in quanto inferiore sia alla crescita del tasso d'inflazione effettivo indicato dal Governo nel DPEF 2006-2009, sia all'incremento annuo della spesa sanitaria, il cui valore medio è intorno al 5% annuo. Per l'anno 2004, ad esclusio-

ne del Molise che registra un tasso di crescita dei costi sanitari negativo (-5,9%), la totalità delle Regioni a Statuto Ordinario presenta infatti tassi di variazione crescenti che, in alcuni casi (Lazio, Toscana, Piemonte e Liguria), sono pari a quattro/cinque volte l'incremento di risorse disposto con la L. n. 311/2004.

Tabella 2: Andamento dei finanziamenti e delle spese SSN 2001-2004 (miliardi di euro)

	2001				2002				2003				2004			
	compos. %	var % anno prec.	procapite euro		compos. %	var % anno prec.	procapite euro		compos. %	var % anno prec.	procapite euro		compos. %	var % anno prec.	procapite euro	
SPESA/COSTI	77,69	100	10,7	1.343	81,43	100	4,8	1.414	83,50	100	2,5	1.450	89,36	100	7	1.544
Più Spesa SSN/PIL	1218,54	6,4	4,5	21.066	1260,43	6,5	3,4	21.889	1300,93	6,4	3,2	22.584	1351,79	6,6	3,9	23.352
FINANZIAMENTO /RICAVI	73,91	95,1	10,4	1.278	78,58	96,5	6,3	1.365	81,74	97,9	4	1.419	86,35	96,6	5,6	1.492
Finanziamento SSN/PIL		6,1				6,2				6,3				6,4		
DISAVANZO	-3,78	4,9	17,0	65	-2,85	3,5	-24,6	49	-1,77	2,1	-38,0	31	-3,01	3,4	70,1	52

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze, Relazione generale sulla situazione economica del paese 2004 (elaborazioni Regione Liguria)

Pur in presenza di continui interventi di politica economica volti al contenimento della spesa pubblica il settore sanitario mostra un trend della spesa che non si conforma alle intenzioni del Governo (tabella 2). Si esprimono pertanto perplessità riguardanti il forte scostamento tra l'andamento dei finanziamenti e quello delle spese. Se si considera che già nel 2004 i costi del SSN ammontavano complessivamente a quasi 89.000 milioni di euro (tabella 3) e le risorse stanziare dal Governo per il 2005 sono pari a 88.195 milioni di euro, si osserva la tendenza al perpetuarsi di quella situazione di sottofinanziamento che ha già costretto le regioni a far ricorso a numerosi prestiti bancari per sostenere la spesa corrente, e che è stata all'origine di una parte dell'indebitamento del quadriennio.

Tabella 3: Costi e ricavi del SSN 2003-2004 (milioni di euro)

	2002					2003					2004									
	costi costi procapite	ricavi ricavi procapite	Saldi mobilità infra-reg.le (-) Avanzi	Disavanzi procapite (-) Avanzi	procapite euro	costi costi procapite	ricavi ricavi procapite	Saldi mobilità infra-reg.le provvisori (-) Avanzi	Disavanzi procapite (-) Avanzi	procapite euro	costi costi procapite	ricavi ricavi procapite	Saldi mobilità infra-reg.le (-) Avanzi	Disavanzi procapite (-) Avanzi	procapite euro					
Piemonte	6.031,77	1.416,00	6.012,21	1.411,41	-20,82	-40,38	-9	6.342,99	1.492,00	6.262,05	1.472,96	-19,53	-100,47	-24	6.969,07	1.632,00	6.700,29	1.569,06	-288,31	-68
Lombardia	12.929,76	1.418,00	12.210,17	1.339,08	397,02	-322,58	-35	12.952,94	1.411,00	12.590,85	1.371,56	406,73	44,64	5	13.610,96	1.472,00	13.207,23	1.428,34	3,00	—
Veneto	6.405,68	1.405,00	6.101,15	1.338,20	100,32	-204,22	-45	6.684,51	1.450,00	6.426,93	1.394,13	112,30	-145,27	-32	7.164,35	1.543,00	7.052,30	1.518,87	0,26	—
Liguria	2.442,96	1.530,00	2.395,92	1.500,54	2,91	-44,23	-28	2.515,40	1.597,00	2.479,73	1.574,36	-8,51	-44,17	-28	2.721,73	1.725,00	2.582,35	1.636,66	-147,90	-94
Emilia-Romagna	6.060,96	1.508,00	5.778,99	1.437,85	232,01	-49,96	-12	6.307,70	1.555,00	6.017,89	1.483,55	249,82	-40,00	-10	6.716,54	1.646,00	6.261,64	1.534,52	-205,09	-50
Toscana	5.169,17	1.464,00	5.052,21	1.430,88	73,12	-43,83	-12	5.292,19	1.494,00	5.227,29	1.475,68	85,25	20,35	6	5.805,17	1.628,00	5.444,33	1.526,81	-275,59	-77
Umbria	1.221,55	1.459,00	1.177,34	1.406,20	34,42	-9,78	-12	1.300,63	1.546,00	1.219,10	1.449,08	35,65	-45,89	-55	1.333,56	1.573,00	1.280,36	1.510,25	-17,55	-21
Marche	2.087,97	1.414,00	2.016,81	1.365,81	-26,68	-97,83	-66	2.119,27	1.418,00	2.083,75	1.394,24	-36,19	-71,71	-48	2.244,78	1.492,00	2.225,89	1.479,44	-55,08	-37
Lazio	7.663,61	1.467,00	7.025,33	1.344,82	64,13	-574,14	-110	7.850,10	1.517,00	7.301,42	1.410,97	51,06	-497,62	-96	8.681,12	1.668,00	8.170,16	1.569,82	-459,90	-88
Abruzzo	1.846,16	1.445,00	1.699,41	1.330,13	11,17	-135,58	-106	1.915,28	1.497,00	1.771,80	1.384,85	16,23	-127,26	-99	1.971,49	1.533,00	1.848,47	1.437,34	-106,79	-83
Molise	455,25	1.405,00	438,49	1.353,27	-1,79	-18,55	-57	530,15	1.650,00	453,68	1.411,99	3,46	-73,01	-227	498,89	1.551,00	476,71	1.482,02	-18,73	-58
Campania	7.847,26	1.364,00	7.478,47	1.299,90	-269,16	-637,95	-111	7.910,14	1.377,00	7.621,09	1.326,68	-263,73	-552,78	-96	8.570,32	1.488,00	7.932,41	1.377,24	-901,64	-157
Puglia	5.112,15	1.261,00	5.214,93	1.286,35	-107,00	-4,22	-1	5.282,50	1.310,00	5.518,25	1.368,46	-126,87	108,88	27	5.508,78	1.363,00	5.697,85	1.409,78	62,20	15
Basilicata	734,80	1.223,00	787,83	1.311,26	-53,61	-0,59	-1	782,65	1.311,00	819,32	1.372,43	-55,82	-19,15	-32	816,16	1.367,00	853,56	1.429,65	-18,42	-31
Calabria	2.591,81	1.260,00	2.631,79	1.299,74	-187,92	-147,95	-73	2.538,59	1.263,00	2.748,70	1.366,54	-192,54	15,57	8	2.624,31	1.305,00	2.870,09	1.427,22	53,24	26
RSO	68.600,85	1.409,90	66.021,05	48,66	248,03	-2.331,78	-48	70.325,03	1.443,74	68.539,84	1.407,09	257,30	-1.527,89	-31	75.237,23	1.536,77	72.603,63	1.482,98	-2.376,30	-49
ITALIA	81.025,84	1.407,00	78.177,05	1.357,54	—	-2.847,99	-49	83.077,30	1.442,00	81.310,33	1.411,33	—	-1.766,98	-31	88.965,24	1.536,00	85.900,29	1.484,08	-3.004,95	-52

(*) Comprende i saldi di mobilità infraregionale provvisori 2003

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze, Relazione generale sulla situazione economica del paese 2004 (elaborazioni Regione Liguria)

Il problema che si viene a creare presenta quindi due aspetti fondamentali. Da un lato, il finanziamento previsto continua a dimostrarsi insufficiente; dall'altro, l'assunzione da parte del Governo per gli anni a venire di un tasso di variazione della spesa pari al 2% comporterebbe una crescita della spesa del SSN inferiore a quella del PIL nominale, obiettivo già ritenuto irrealistico dall'Accordo dell'8 agosto 2001.

A confermare ulteriormente il livello crescente della spesa sanitaria il Documento di Programmazione Economico Finanziaria 2006/2009 stima al 3,3% il tasso di crescita medio della spesa corrente del comparto sanitario per il quadriennio di riferimento, ed al 6,7% il rapporto "spesa sanitaria/PIL", cozzando così con le disposizioni della finanziaria 2005 riguardo le risorse stanziare.

Infine, va considerato lo squilibrio strutturale territoriale che grava pesantemente sul sistema socio-sanitario: la mobilità sanitaria infatti rappresenta un elemento significativo nella determinazione dei disavanzi sanitari delle regioni. In particolare, la Liguria presenta una situazione ormai del tutto assimilabile a quella delle regioni del Sud Italia, essendo, insieme al Piemonte, l'unica regione del Nord con saldo infraregionale negativo pari, per il 2004, a -19,1 milioni di euro (dato provvisorio -8,51 milioni di euro).

2.3.1 La componente farmaceutica

Una delle componenti più rilevanti della spesa sanitaria è rappresentata dalla spesa farmaceutica.

La spesa farmaceutica netta a carico del SSN nel 2004 si è attestata a circa 11.979 milioni di euro con un aumento del 8% rispetto al 2003, sostanzialmente in linea con le previsioni dell'Agenzia Italiana del Farmaco e con uno sfioramento di circa 1.300 milioni di euro rispetto al tetto del 13% della spesa sanitaria (tabella 4). L'aumento di spesa nel 2004 rispetto al 2003 è stato determinato sia dal maggior numero di ricette (+6,8% rispetto al 2003) sia dal più alto costo medio sostenuto dal SSN per erogare i medicinali prescritti (+1,1% rispetto al 2003). Il numero delle ricette nel 2004 è stato di oltre 469 milioni (in media 8,18 ricette per ogni cittadino italiano) con un valore medio lordo di ciascuna ricetta (indicativo dei prezzi al pubblico) pari a 28,76 euro, in aumento del 2,2% rispetto al 2003. Il valore medio netto di ciascuna ricetta (cioè l'importo effettivamente pagato dal SSN) è stato invece pari a 25,54 euro, con un aumento dell'1,1%.

Tabella 4: Spesa farmaceutica lorda delle RSO (vari anni)

Regione	2000	Var	2001	Var	2002	Var	2003	Var	2004	Var
PIEMONTE	169,38	15,1%	194,94	15,1%	199,71	2,5%	191,70	-4,0%	208,84	8,9%
LIGURIA	198,72	13,5%	246,63	24,1%	254,84	3,3%	256,85	0,8%	285,42	11,1%
LOMBARDIA	157,86	13,8%	187,03	18,5%	202,29	8,2%	194,04	-4,1%	213,75	10,2%
VENETO	150,79	15,2%	179,97	19,3%	187,96	4,4%	179,92	-4,3%	198,87	10,5%
EMILIA ROMAGNA	158,16	12,1%	191,62	21,2%	204,08	6,5%	199,64	-2,2%	213,67	7,0%
MARCHE	174,22	11,7%	207,41	19,1%	220,39	6,3%	205,42	-6,8%	219,46	6,8%
TOSCANA	165,65	13,0%	197,96	19,5%	200,54	1,3%	187,97	-6,3%	205,84	9,5%
LAZIO	199,75	17,3%	245,85	23,1%	256,26	4,2%	260,86	1,8%	305,07	17,0%
UMBRIA	184,22	9,8%	202,63	10,0%	207,02	2,2%	195,94	-5,4%	211,00	7,7%
ABRUZZO	188,12	15,0%	227,74	21,1%	238,64	4,8%	226,47	-5,1%	232,22	2,5%
MOLISE	167,55	13,7%	207,74	24,0%	227,34	9,4%	229,44	0,9%	247,07	7,7%
CAMPANIA	193,94	13,7%	227,81	17,5%	224,29	-1,5%	214,46	-4,4%	236,15	10,1%
PUGLIA	178,53	14,6%	217,98	22,1%	223,15	2,4%	223,08	0,0%	248,71	11,5%
BASILICATA	173,84	17,5%	205,64	18,3%	223,13	8,5%	219,85	-1,5%	221,66	0,8%
CALABRIA	178,91	15,2%	224,63	25,6%	235,19	4,7%	233,19	-0,8%	252,02	8,1%
TOTALE	174,04	14,4%	209,72	20,5%	218,29	4,1%	213,08	-2,4%	235,35	10,5%

Fonte: Federfarma

Il costo lordo pro-capite presenta forti differenziazioni a livello regionale (tabella 4). Nel 2004 i valori estremi sono rappresentati dai 198,87 euro del Veneto e dai 305,07 euro del Lazio, mentre la Liguria registra un costo lordo pro-capite di 285,42 euro. Le differenze evidenziate sono legate all'adozione di diverse politiche sanitarie locali e, in particolare, ai diversi strumenti di contenimento della spesa farmaceutica applicati.

Tra i principali interventi in materia di spesa farmaceutica adottati dalle regioni a statuto ordinario vanno ricordate:

- *le misure per il contenimento delle prescrizioni e del consumo di farmaci:*
 - a) il controllo delle prescrizioni;
 - b) l'applicazione di ticket sui farmaci o sulle prescrizioni;
- *le misure per il contenimento della spesa farmaceutica lorda:*
 - c) la diffusione dei farmaci generici;
 - d) la distribuzione diretta dei farmaci.

Per quanto concerne il controllo delle prescrizioni, tutte le regioni hanno monitorato, con intensità diversa, l'attività dei prescrittori; in generale, l'andamento del numero delle ricette a livello regionale evidenzia nel 2004 un'inversione di tendenza rispetto al contenimento registrato nel 2003 (tabella 5).

Tabella 5: Numero di ricette medio pro capite per regione (2000-2004)

Regione	2000		2001		2002		2003		2004	
		Var		Var		Var		Var		Var
PIEMONTE	5,53	5,4%	6,60	19,2%	6,93	5,0%	6,87	-0,9%	7,33	6,7%
LIGURIA	6,68	6,5%	8,14	21,8%	8,28	1,7%	8,05	-2,7%	8,76	8,8%
LOMBARDIA	5,08	6,3%	6,06	19,2%	6,72	10,9%	6,23	-7,2%	6,65	6,6%
VENETO	5,29	6,3%	6,31	19,2%	6,80	7,9%	6,46	-5,1%	6,74	4,4%
EMILIA ROMAGNA	6,17	5,6%	7,30	18,2%	7,86	7,8%	7,96	1,2%	8,39	5,5%
MARCHE	6,51	5,5%	7,60	16,7%	8,30	9,3%	8,21	-1,1%	9,09	10,7%
TOSCANA	6,54	6,5%	7,73	18,2%	8,32	7,6%	8,07	-3,0%	8,66	7,3%
LAZIO	6,61	8,4%	7,99	20,9%	8,97	12,3%	8,34	-7,0%	9,34	12,0%
UMBRIA	6,99	5,1%	8,01	14,6%	8,92	11,4%	9,35	4,8%	9,87	5,6%
ABRUZZO	6,65	5,2%	7,85	18,0%	8,43	7,5%	8,44	0,1%	9,15	8,4%
MOLISE	5,83	7,1%	7,00	20,2%	7,71	10,1%	7,93	2,9%	8,16	2,9%
CAMPANIA	6,75	7,1%	7,98	18,1%	8,35	4,7%	8,33	-0,3%	9,03	8,4%
PUGLIA	6,15	7,6%	7,59	23,5%	7,64	0,6%	7,50	-1,8%	8,28	10,4%
BASILICATA	6,29	8,9%	7,81	24,2%	8,66	10,9%	8,58	-0,9%	9,10	6,1%
CALABRIA	6,91	11,0%	8,24	19,2%	8,34	1,2%	8,30	-0,4%	9,05	9,0%
TOTALE	6,08	6,9%	7,30	20,1%	7,80	6,8%	7,57	-2,9%	8,18	8,0%

Fonte: Federfarma

A partire dal 2002, e con tempi e modalità differenti, otto regioni a statuto ordinario (Piemonte, Lombardia, Liguria, Veneto, Lazio, Molise, Puglia e Calabria) hanno adottato sistemi di compartecipazione alla spesa farmaceutica che hanno agito sia sulla domanda di farmaci sia sulla riduzione della spesa farmaceutica netta a carico del SSN. La tabella seguente illustra l'esborso monetario medio richiesto a ogni cittadino residente nelle Regioni a Statuto Ordinario che hanno adottato sistemi di compartecipazione: nel 2004 si passa dai 25,55 euro pro capite della Liguria agli 11,03 euro pro capite per il Molise.

Tabella 6: Ticket annuo pro capite per regione

Regione	2002	2003	2004
PIEMONTE	13,90	17,84	18,55
LIGURIA	21,40	25,26	25,66
LOMBARDIA	2,12	18,32	18,36
VENETO	8,03	13,01	13,34
EMILIA ROMAGNA	1,11	1,75	1,75
MARCHE	1,58	1,69	1,82
TOSCANA	0,99	1,46	1,60
LAZIO	8,06	8,84	9,52
UMBRIA	1,05	1,70	1,79
ABRUZZO	4,24	1,74	1,80
MOLISE	5,44	10,49	11,03
CAMPANIA	2,41	2,61	2,45
PUGLIA	7,33	17,28	16,58
BASILICATA	1,55	2,13	2,08
CALABRIA	9,19	14,46	14,21
ITALIA	5,82	11,07	10,47

Fonte: Federfarma

Una delle principali misure di contenimento della spesa farmaceutica lorda è rappresentata dalla distribuzione diretta. L'assenza di dati sui farmaci acquistati dalle ASL ai fini della distribuzione agli assistiti non ricoverati (con trasferimento della spesa su altre voci del bilancio della ASL stessa) non consente di effettuare valutazioni oggettive ed esaustive su tale linea di intervento.

Per quanto concerne infine la diffusione dei farmaci generici nelle abitudini di consumo regionale, la tabella 7 evidenzia a livello aggregato la scarsa presenza di tali prodotti sul mercato insieme a una notevole differenziazione a livello regionale. L'incidenza dei generici (o genericabili) sia in termini di spesa che di numero delle confezioni è in calo. A livello nazionale, infatti, l'incidenza della spesa per generici sulla spesa lorda complessiva è scesa dall'11,7% del 2003 al 10,4% del 2004. L'incidenza delle confezioni sul totale è calata dal 22,8% del 2003 al 21,7% del 2004, a causa dello spostamento delle prescrizioni verso medicinali non inseriti nel sistema, in quanto ancora coperti da brevetto (e mediamente più costosi). Emerge, dunque, la necessità di alimentare in modo costante le liste di riferimento, con l'inserimento di nuovi prodotti.

A livello regionale si assiste a una situazione diversificata: l'incidenza dei generici sia in termini di spesa che in termini di confezioni è particolarmente elevata in Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna, mentre è particolarmente bassa in Sardegna, Liguria e nella Provincia di Bolzano.

Tabella 7: Incidenza dei farmaci generici sulla spesa farmaceutica lorda e sul numero di confezioni prescritte per regione

Regione	incidenza spesa generici 2004	incidenza spesa generici 2003	incidenza confezioni generici 2004	incidenza confezioni generici 2003	Prezzo medio generici 2003	Stima risparmio
Toscana	13,55%	15,68%	24,20%	25,65%	7,76	15.681.509
Umbria	12,50%	13,78%	22,97%	23,67%	7,49	3.380.109
E.Romagna	12,01%	13,52%	22,23%	23,14%	7,86	16.986.325
Campania	11,56%	12,71%	23,44%	24,77%	7,26	22.702.610
Marche	11,55%	13,10%	22,51%	23,90%	7,60	5.828.246
Basilicata	10,82%	11,19%	22,45%	23,16%	7,57	2.406.189
Veneto	10,56%	12,23%	20,93%	22,13%	7,83	13.389.696
Italia	10,44%	11,75%	21,70%	22,78%	7,81	206.706.549
Lombardia	10,30%	11,76%	21,88%	23,00%	8,08	24.422.187
Piemonte	10,25%	11,42%	20,71%	21,56%	8,00	12.559.241
Calabria	10,24%	11,33%	22,14%	23,20%	7,70	7.479.216
Abruzzo	10,16%	10,65%	20,40%	20,53%	7,84	5.079.256
Puglia	9,66%	10,71%	22,04%	23,11%	7,67	15.003.173
Lazio	9,48%	10,74%	20,78%	21,92%	7,94	24.311.831
Molise	9,47%	10,31%	21,45%	21,78%	7,62	1.059.885
Liguria	9,16%	10,45%	19,05%	20,30%	8,67	5.761.666

Fonte: Federfarma

E' da notare come la diffusione dei farmaci generici contribuisca al contenimento dei prezzi dei farmaci in conseguenza al meccanismo di rimborso che induce le aziende farmaceutiche a ridurre i prezzi dei propri prodotti per allinearli al prezzo rimborsato dal SSN, ovvero a un livello ancora più basso, per farli diventare prodotti di riferimento, costringendo i concorrenti a ulteriori ribassi. L'ultima colonna della tabella riporta una stima Federfarma che attesta sui 206 milioni di euro circa il risparmio complessivo delle regioni per il 2003 (per la Liguria soli 5.762.000 euro).

2.3.2 *Interventi di politica sanitaria*

Dal punto di vista normativo, gli ultimi interventi in ambito sanitario sono stati principalmente rivolti al contenimento della spesa.

Oltre al limite all'incremento di spesa fissato al 2% che, nel caso del SSN potrebbe provocare seri problemi in alcune Regioni favorendo invece quelle che nel 2004 avessero sostenuto spese eccedenti la somma assegnata, vanno certamente evidenziate le disposizioni con cui la finanziaria 2005 disciplina la determinazione di nuove tariffe massime per prestazioni e funzioni assistenziali da effettuarsi attraverso Decreto del Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente Stato-Regioni. Entro il 30 marzo 2005, e successivamente ogni due anni, con le medesime modalità previste per la loro fissazione, deve provvedersi all'adeguamento del livello massimo tariffario in coerenza con le risorse programmate per il SSN. Alle Regioni è data la facoltà di stabilire importi tariffari superiori al predetto limite massimo, fermo restando che rimane a loro carico l'eccedenza così determinata.

La manovra finanziaria 2005, dal comma 173 al comma 175, fissa inoltre ulteriori vincoli per le regioni. Infatti, oltre a prevedere l'obbligo di garantire l'equilibrio della spesa sanitaria regionale, vengono introdotti, quali provvedimenti conseguenti il mancato rispetto di tale obbligo, il commissariamento ad opera del presidente della regione, nonché l'imposizione delle misure necessarie al ripiano, ed il ricorso ad aumenti delle addizionali IRPEF e IRAP. Come già detto in precedenza, infatti, è previsto che le Regioni possano deliberare, in deroga alla sospensione delle addizionali disciplinata dal comma 61 della stessa legge finanziaria, l'aumento delle addizionali sull'IRPEF o della maggiorazione dell'aliquota IRAP per le sole finalità di ripiano del disavanzo del settore sanitario. Tale facoltà potrà essere esercitata non solo in funzione della sanatoria dell'anno 2004, ma anche per gli anni successivi.

Qualora le regioni si mostrino inadempienti circa il rispetto dell'equilibrio della spesa sanitaria sono previste, a titolo di sanzione, la preclusione per gli anni 2005, 2006 e 2007 all'accesso al maggiore finanziamento e la restituzione delle somme eventualmente erogate.

Nello specifico, per gli stanziamenti a valere sul Fondo Sanitario Nazionale è prevista, ai sensi del comma 184 della legge finanziaria, l'erogazione anticipata dell'incremento dei fondi a carico dello Stato corrispondente ad una quota del 95% di quanto dovuto a titolo di finanziamento del fabbisogno sanitario risultante dalla delibera CIPE di riparto per gli anni 2005/2007 al netto delle entrate regionali. L'erogazione della restante quota del 5% verrà condizionata alla positiva conclusione della verifica degli adempimenti sulla spesa farmaceutica¹⁰ previsti dall'Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005. In attesa del riparto definitivo, le somme attribuite saranno pari al 95% di quelle corrisposte nel 2004 maggiorate del 2% prevedendo, in sede di conguaglio, i recuperi di somme che si rendessero necessari.

A livello del settore **farmaceutico**, il limite del 13% introdotto nel 2002 quale onere a carico del SSN per l'assistenza farmaceutica convenzionata, viene confermato anche per il 2005 ed applicato sia a livello nazionale, sia a livello regionale. A tale fine le Regioni adottano, sentite anche le associazioni di categoria interessate, i provvedimenti necessari ad assicurare il rispetto di tale disposizione. Ciò nonostante, considerando l'esigenza di monitorare anche i dati relativi alla spesa farmaceutica extra-ospedaliera, con il D.L. n. 269 del 30 settembre 2003⁹, fermo

¹⁰ Tra gli adempimenti previsti si ricorda la riduzione del 5% della spesa per il rinnovo dei contratti per la fornitura di beni e servizi per il funzionamento del Nuovo Sistema Informatico Sanitario.

⁹ Convertito, con modificazioni, nella legge n. 326/2003.

restando il tetto del 13%, è stato previsto che l'onere a carico del SSN per l'assistenza farmaceutica complessiva (compresa quella relativa al trattamento dei pazienti in regime di ricovero ospedaliero) sia pari al 16% della spesa sanitaria complessiva. Il decreto in oggetto ha inoltre stabilito che in caso di superamento del tetto di spesa sia possibile intervenire, oltre che attraverso misure correttive sul prontuario, tramite la possibilità di ridefinire (anche in modo temporaneo) la quota di spettanza al produttore sul prezzo dei medicinali nella misura del 60% dello scostamento. La quota dovuta al farmacista per i prodotti rimborsati dal SSN è calcolata includendo la quota spettante al produttore che verrà poi riversata, ad opera del farmacista, al SSN quale maggiorazione dello sconto. Il residuo 40% del superamento resta a carico delle regioni e potrà essere ripianato adottando idonee misure di contenimento (D.L. 347/2001). Per il solo anno 2004, l'obbligo del ripiano s'intenderà adempiuto anche qualora la Regione non vi abbia provveduto, purché l'equilibrio complessivo del relativo Sistema Sanitario Regionale venga rispettato. A partire dal 2005, le Regioni che non saranno in grado di contenere la spesa farmaceutica entro il tetto previsto dovranno adottare, nell'esercizio successivo, misure di contenimento pari al 50% del proprio sfondamento.

Considerando il notevole incremento che i dati della spesa farmaceutica hanno subito nel 2004¹⁰ rispetto all'anno precedente, le misure di ripiano da adottare nei dodici mesi successivi al verificarsi dello scostamento, si sono concretizzate nell'emanazione del decreto legge n. 156, detto "taglia-spesa". Tale provvedimento ha introdotto, a partire dalla fine di giugno 2004, l'obbligo per le aziende farmaceutiche di praticare uno sconto del 6,8% ai grossisti e alle farmacie che acquistano direttamente i farmaci concedibili in regime di SSN, calcolato sul margine industriale (corrispondente al 4,12% sul prezzo al pubblico). Restano esclusi da tale disposizione i farmaci dispensati in ospedale, i generici, i prodotti emoderivati e i medicinali inseriti nelle liste di trasparenza ai sensi dell'art. 7, comma 1, del D.L. n. 347/2001 convertito con modificazioni nella legge n. 405/2001.

Nell'applicazione dei suesposti vincoli di spesa un ruolo primario deve essere svolto dall'Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA) istituita con la Legge 24 novembre 2003 n. 326. L'Agenzia è infatti responsabile del rispetto del tetto di spesa programmato, mediante l'adozione di meccanismi di ripiano automatico degli sfondamenti, di revisione del Prontuario Farmaceutico Nazionale (PFN) e di negoziazione dei prezzi. L'Agenzia Italiana del Farmaco, attraverso l'OsMed (Osservatorio Nazionale sull'impiego dei Medicinali) garantisce il monitoraggio e la congruenza della spesa e dei consumi a livello nazionale, regionale e locale, con lo scopo di raggiungere e mantenere l'equilibrio economico assicurando la garanzia del paziente e lo sviluppo dell'assetto industriale.

Le misure così adottate, nel corso dei primi mesi del 2005, hanno fatto sì che sia la spesa farmaceutica netta che quella lorda a carico del SSN si siano ridotte rispettivamente del 5,7% e del 2,5% rispetto allo stesso periodo del 2004, mentre le dosi giornaliere prescritte ogni mille abitanti hanno continuato a crescere (+2,8%). In particolare, la definizione del PFN 2005 ha portato, nel primo trimestre, ad un risparmio di circa 54 milioni di euro che, su base annua dovrebbe tradursi in 217 milioni di euro risparmiati.

Tra i più recenti interventi in ambito farmaceutico va infine ricordato il Decreto n.87 del 27 maggio 2005 (decreto "Storace"). Tale provvedimento permette alle farmacie di applicare prezzi differenziati e ridotti fino al 20% rispetto al prezzo massimo stabilito dall'azienda tito-

¹⁰ La spesa farmaceutica netta a carico del SSN nel 2004 si è attestata a circa 11.979 milioni di euro con un aumento del +8% rispetto al 2003.

lare per i farmaci di fascia C¹¹ e per quelli di automedicazione, mentre per le aziende produttrici prevede la facoltà di aumentare i prezzi soltanto una volta ogni due anni, precisamente nel mese di gennaio di ogni anno dispari.

Tuttavia, tali disposizioni hanno accolto solo parzialmente l'invito dell'autorità Garante della Concorrenza e del mercato alla rimozione del prezzo unico nazionale per tutti i farmaci di fascia C, essendo limitato ai soli farmaci senza obbligo di prescrizione e a quelli di automedicazione.

2.4 *Il Patto di Stabilità Interno*

La Finanziaria 2005, proponendosi principalmente di correggere il tendenziale di spesa della Pubblica Amministrazione, impone vincoli stringenti alle regioni che hanno pesanti conseguenze nell'esercizio delle funzioni loro assegnate dalla Costituzione.

Le disposizioni sul Patto di Stabilità Interno risultano profondamente modificate rispetto alle regole precedentemente vigenti: si è passati, infatti, da una crescita programmata del saldo finanziario ad un'evoluzione controllata della spesa, nonché all'inclusione nel vincolo sia della spesa in conto capitale, sia di quella destinata al finanziamento delle funzioni conferite e al pagamento degli interessi.

L'applicazione di tale regola generale a livello dei singoli comparti (Regioni, Province, Comuni, Comunità montane, Unioni di comuni e Comunità isolate) determina l'obiettivo programmatico per l'anno 2005 in termini di contabilità nazionale. In particolare, il limite massimo della spesa per il 2005 viene stabilito in misura non superiore all'ammontare di spesa per il 2003 incrementato del 4,8% ottenendo così un criterio quantitativamente analogo alla crescita del 2% sulla spesa presunta 2004. Per gli anni 2006 e 2007 si applica la percentuale d'incremento del 2% rispetto all'ammontare complessivo di spesa dell'anno precedente. Al fine della determinazione di tale limite vengono escluse, oltre alle spese che già in passato non erano soggette alle regole del Patto (spesa sanitaria, spesa per il personale, spesa per l'acquisizione di attività finanziarie e spesa per trasferimenti a soggetti facenti parte della Pubblica Amministrazione), le risorse destinate ai minori sottoposti a provvedimenti giudiziari e alla gestione delle calamità naturali, nonché le spese in conto capitale derivanti da interventi cofinanziati dall'Unione Europea. La legge n.88 del 31 maggio 2005 ha integrato le disposizioni previste dalla finanziaria escludendo dal Patto nuove categorie di spesa, in particolare le spese sostenute dagli enti locali in virtù di delega o trasferimento di funzioni da parte delle regioni a decorrere dal 1° gennaio 2004, nei limiti dei trasferimenti attribuiti da queste ultime. Tale ulteriore modifica comporta per le Regioni a statuto ordinario la necessità di definire il proprio obiettivo programmatico per il 2005 sulla base dei risultati dell'esercizio 2003, con l'incremento previsto del 4,8%, al netto dei trasferimenti attribuiti agli enti locali.

Secondo le stime¹⁴ le disposizioni del Patto di Stabilità Interno dovrebbero garantire un minore indebitamento dello Stato per gli anni 2005, 2006 e 2007 rispettivamente pari a 1.011, 2.195 e 3.061 milioni di euro. Queste disposizioni rischiano tuttavia di creare effetti recessivi per la contrazione delle spese d'investimento a seguito dell'inserimento di tale tipologia di spesa nella determinazione dell'ammontare massimo di incremento, già limitate dalla norma della precedente finanziaria in materia di indebitamento (Legge 24 dicembre 2003, n. 350, dal comma 16 al 21 dell'articolo 3) e dall'inclusione dei trasferimenti statali e comunitari che avendo un anda-

¹¹ In particolare la classe C comprende farmaci utilizzati per patologie di lieve entità o considerate minori (antinevralgici, antipiretici, ecc.) spesso presenti sottoforma di prodotti da banco o senza obbligo di prescrizione medica, e farmaci da utilizzare per brevi periodi.

mento molto variabile negli anni rendono difficile il rispetto dei nuovi vincoli e limiti così stabiliti. Ai fini di un adeguato controllo sull'andamento degli indicatori di finanza pubblica, ed in particolare del rapporto debito pubblico/PIL, il monitoraggio del fabbisogno di cassa (sempur escluso dalle grandezze finanziarie rilevanti ai fini del Patto di Stabilità Interno) si configura come valido elemento per una corretta impostazione della gestione finanziaria degli enti pubblici.

Nello specifico, dai conti delle Regioni e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano presso la Tesoreria dello Stato, emerge al 31 dicembre 2004 un fabbisogno di 2.726 milioni di euro (tabella 8), superiore di 1.306 milioni a quello registrato nell'anno 2003 (+92%). Tale andamento risulta confermato anche per l'anno 2005, per il quale il Ministero dell'Economia e delle Finanze stima un fabbisogno di 2.638 milioni di euro, lievemente in riduzione rispetto a quello del 2004 (-88 milioni di euro pari a una variazione di -3,2%) grazie agli effetti finanziari del Patto di Stabilità Interno previsto con la manovra finanziaria per il 2005.

Tabella 8: Estratto dal Conto consolidato di cassa delle Regioni anni 2002-2004, stima 2005 (in milioni di euro)

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze (2005)

	CONSUNTIVI			STIMA
	2002	2003	2004	2005
Incassi correnti	108.867	120.362	126.126	131.497
Incassi di capitali	5.794	6.051	6.232	6.385
Partite finanziarie	5.684	2.350	1.403	1.569
INCASSI TOTALI	120.345	128.763	133.761	139.451
Pagamenti correnti	100.817	107.475	111.491	115.914
Pagamenti di capitali	18.812	21.213	23.424	24.249
Partite finanziarie	1.051	1.495	1.572	1.926
PAGAMENTI TOTALI	120.680	130.183	136.487	142.089
SALDI (avanzo +) (disavanzo -)				
Saldo corrente	8.050	12.887	14.635	15.583
Saldo in conto capitale	-13.018	-15.162	-17.192	-17.864
SALDO COMPLESSIVO	-4.968	-2.275	-2.557	-2.281
SALDO PARTITE FINANZIARIE	4.633	855	-169	-357
FABBISOGNO	-335	-1.420	-2.726	-2.638

Per quanto concerne l'avanzo di parte corrente, si registra per il 2004 un aumento rispetto all'anno precedente (+1.748 milioni di euro pari a una variazione del 13,5%) e per il 2005 si stima un incremento di 948 milioni di euro rispetto all'anno 2004. Per contro, il disavanzo di parte capitale per l'anno 2004 è in continua crescita (+2.030 milioni di euro), con un incremento assoluto doppio rispetto alla variazione 2003/2002. L'effetto netto è un aumento del disavanzo complessivo che passa da 2.275 a 2.557 milioni di euro. Le stime per il 2005 prospettano invece una riduzione del disavanzo complessivo (da 2.557 a 2.281 milioni di euro) grazie al continuo aumento dell'avanzo di parte corrente. Il finanziamento di parte corrente del settore statale a favore delle Regioni, continua a crescere seppur a ritmi meno sostenuti (+14,1% nel 2003, +9,25% nel 2004 e in stima +4% nel 2005) mentre i trasferimenti di conto capitale segnano per l'anno 2004 una significativa contrazione (-4,78% pari a -261 milioni di euro) e, per il 2005, il ritorno su livelli prossimi al 2003 (+166 milioni di euro, +3,19% rispetto al 2004).

Gli incassi correnti al netto dei trasferimenti hanno registrato nel 2004 un decremento dello 0,11% (-68 milioni di euro) mentre per il 2005 si stima un consistente incremento (+4,5% pari a 2.583 milioni di euro).

2.5 *Indebitamento: vincoli sul bilancio delle Regioni*

La legge finanziaria 2004 (legge n. 350 del 24 dicembre 2003, art. 3, commi 16-20) ha introdotto una forte limitazione delle tipologie di spesa di investimento finanziabili con l'indebitamento. Tale provvedimento ha sostanzialmente eliminato la possibilità per le Regioni di effettuare interventi a sostegno degli investimenti di soggetti quali le imprese, le famiglie e le associazioni, ivi compresi gli interventi a cofinanziamento di programmi di investimento attivati con fondi strutturali comunitari. La norma appare in contrasto anche con forme di indebitamento attivabili dalle Regioni, con limiti di impegno autorizzati da altre leggi nazionali.

La legge finanziaria statale ha quindi attuato in forma restrittiva il dettato Costituzionale, attraverso la puntuale indicazione delle tipologie di investimento anche se, come ha osservato la Corte dei Conti¹⁵, *“non è dato desumere dal testo del nuovo articolo 119 Cost. la volontà di restringere il significato del termine investimento laddove l'intento è stato semmai di offrire una rafforzata garanzia al divieto di indebitamento per la spesa corrente già esistente nella legislazione ordinaria (art. 10, legge 281/70 tuttora in vigore)”*.

Malgrado tali vincoli stringenti, il debito delle Amministrazioni locali ad aprile 2005 ha raggiunto i 77,8 miliardi di euro¹⁶, comprendendo i prestiti erogati da Cassa depositi e prestiti; le Regioni pesano in questo aggregato quasi il 40% raccogliendo 30,2 miliardi di euro, e mostrano pertanto una crescita di circa 4 miliardi di euro rispetto al 2003. A fronte di una progressiva riduzione del contributo di Province e Comuni alla formazione del debito, quello delle Regioni è aumentato nel quinquennio del 5,4%. Alla fine del 2004 il debito delle Amministrazioni locali rappresentava il 5,3% del debito complessivo delle Amministrazioni pubbliche (parametro di riferimento per le regole di bilancio stabilite in ambito europeo) e incideva sul Pil per il 5,6%.

¹⁵ Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni anni 2001 e 2002.

¹⁶ Fonte: Banca d'Italia – Supplementi al bollettino statistico. Indicatori monetari e finanziari. Finanza pubblica. Anno XV Numero 37 – 11 luglio 2005.

Tabella 9: Distribuzione del debito nelle Regioni a Statuto Ordinario (in migliaia di euro)

REGIONI	CAPITALE NOMINALE		DEBITO RESIDUO		TOTALE	
	EMISSIONI	MUTUI	EMISSIONI	MUTUI	VALORE NOMINALE	DEBITO RESIDUO
ABRUZZO	715.414	-	623.939	-	715.414	623.939
BASILICATA	24.756	580.538	24.031	412.013	605.294	436.044
CALABRIA	-	299.433	-	159.281	299.433	159.281
CAMPANIA	-	2.986.540	-	2.517.156	2.986.540	2.517.156
EMILIA ROMAGNA	-	1.842.532	-	1.177.355	1.842.532	1.177.355
LAZIO	1.448.880	606.930	1.055.803	421.560	2.055.810	1.477.363
LIGURIA⁽¹⁾	388.200	179.248	337.500	80.235	567.448	417.735
LOMBARDIA	829.600	967.848	829.600	616.415	1.797.448	1.446.015
MARCHE	1.479.854	902.867	1.286.708	721.281	2.382.721	2.007.989
MOLISE	-	121.239	-	79.458	121.239	79.458
PIEMONTE	444.456	1.076.668	418.943	609.565	1.521.124	1.028.508
PUGLIA	870.000	1.694.181	870.000	1.300.324	2.564.181	2.170.324
TOSCANA	721.619	624.131	613.412	423.398	1.345.750	1.036.810
UMBRIA	3.822.499	655.722	3.178.117	514.537	4.478.221	3.692.654
VENETO	400.000	2.416.879	384.000	1.921.459	2.816.879	2.305.459
TOTALE RSO	11.145.278	14.954.756	9.622.053	10.954.037	26.100.034	20.576.090

(1) Fonte dati Regione Liguria

Fonte: Elaborazione Regione Liguria su dati Ministero dell'Economia - Dipartimento del Tesoro.

Il D.L. 168/04 ha consentito una moratoria al divieto di indebitamento per finanziare investimenti a favore di imprese e famiglie qualora le obbligazioni fossero state perfezionate entro il 2003.

Tale provvedimento ha permesso alle Amministrazioni regionali di superare una fase di *impasse* legata all'applicazione della norma restrittiva contenuta in finanziaria; per tale ragione, gli effetti sullo stock del debito si potranno osservare esclusivamente a partire dall'anno in corso, nel quale ci si può ragionevolmente attendere una contrazione della massa debitoria complessiva.

Le esigenze di razionalizzazione delle spese perseguite a livello nazionale e regionale rendono sempre più necessario un approccio di ottimizzazione anche della gestione delle passività regionali, al fine di individuare spazi di riduzione del costo del debito; fra gli strumenti utilizzati a tale scopo, figurano operazioni finalizzate ad una rinegoziazione del debito o ad una sua estinzione anticipata, in particolare attraverso l'impiego di strumenti di finanza derivata. Al 30/06/2005¹² ben 15 regioni su 20 presentano un indebitamento per emissioni sui mercati finanziari per un ammontare nominale complessivo pari a 13,7 miliardi di euro. La copertura

¹² Fonte: Dipartimento del Tesoro- Direzione Seconda, Ufficio IV

del fabbisogno di risorse a livello regionale mediante il ricorso all'indebitamento riduce, in un certo senso, la pressione sul fabbisogno statale e per contro rappresenta una forma di finanziamento della spesa regionale aggiuntiva rispetto al tradizionale ricorso alla leva tributaria e fiscale. Le operazioni di rinegoziazione del debito, seppur previste a partire dalla legge finanziaria 2002, sono consentite solo se vengono finalizzate alla riduzione del valore finanziario delle passività totali e del costo dell'indebitamento.

Le norme della legge finanziaria 2005 prescrivono allo Stato e agli enti locali di provvedere alla ristrutturazione del debito (conversione dei titoli di debito, con oneri a carico anche parziale dello Stato, in titoli obbligazionari di nuova emissione; stipula di mutui e prestiti mediante operazioni di rinegoziazione concordate con gli istituti di credito) al fine di ottenere condizioni contrattuali più vantaggiose ovvero meno onerose per lo Stato, con una conseguente riduzione del valore finanziario delle passività. Tale previsione di legge, finalizzata all'alleggerimento del debito pubblico e degli oneri ad esso collegati apre nuove possibilità di intervento nei mercati finanziari da parte delle Regioni e degli enti locali. L'ipotesi di estinzione anticipata dei mutui a carico dello Stato deve essere considerata mediante un'attenta valutazione della convenienza di un rifinanziamento delle posizioni di debito, tenendo conto di tutte le componenti di costo che si possono generare e collocando tutta l'operazione nello scenario contestuale dell'evoluzione dei tassi di mercato.

Nella finanziaria viene inoltre espressamente prevista, nel caso di emissioni obbligazionarie con rimborso a scadenza, la possibilità di costituire un apposito fondo di ammortamento del debito contratto a totale garanzia della solvibilità delle operazioni principali attivate facendo anche ricorso ad operazioni di derivati finanziari collaterali e finalizzate all'ammortamento del fondo stesso. Un'ulteriore novità introdotta dalla finanziaria 2005 è quella che assegna la titolarità del debito al soggetto che garantisce il rimborso del capitale indipendentemente dall'ente beneficiario del prestito. Questa indicazione, nel caso delle Regioni, sposta la titolarità del debito, come per esempio con i maggiori limiti di impegno concessi dallo Stato, proprio in capo a quest'ultimo liberando in questo modo lo stock di debito regionale.

La politica di indebitamento regionale viene compresa anche dalle disposizioni relative al Patto di Stabilità Interno contenute in finanziaria 2005; al comma 35 infatti si rende obbligatoria, a decorrere dall'anno 2006, la certificazione in merito all'effettivo rispetto degli obiettivi del Patto per l'anno precedente, da parte di tutti gli enti che intendono porre in essere operazioni finanziarie di indebitamento sul mercato, attraverso la contrazione di prestiti o l'emissione di obbligazioni.

3. LA FINANZA PUBBLICA IN LIGURIA

3.1 *La finanza regionale e l'evoluzione del federalismo fiscale*

L'abbandono del modello di finanza derivata e l'introduzione del decreto legislativo 56/2000 anche per la Regione Liguria non ha rappresentato un passaggio indolore. Se da un lato infatti è notevolmente aumentata la responsabilità di spesa e il relativo onere per il reperimento delle risorse necessarie, dall'altro ha fatto sorgere problematiche di copertura e di finanziamento della spesa sanitaria che, considerata la particolare composizione demografica della Liguria, risultano particolarmente gravose.

I metodi di determinazione dei coefficienti di ripartizione regionale della quota perequata, da adottarsi a partire dall'anno finanziario 2002, hanno messo in luce contraddizioni e difficoltà applicative che hanno prodotto risultati negativi sia per le regioni a ridotta capacità

fiscale sia per le cosiddette piccole regioni, come ad esempio la Liguria, che scontano problematiche dimensionali e territoriali ineliminabili.

Nell'ambito infatti del meccanismo di perequazione si tenta di effettuare una distribuzione di risorse che tenga conto del fattore demografico, della capacità fiscale, del fabbisogno sanitario e della dimensione geografico-territoriale.

In ordine a questi quattro parametri la Regione Liguria soffre la penalizzazione per una popolazione residente decrescente che riduce quindi la quota percentuale rispetto al totale. Gli altri fattori correttivi contribuiscono in maniera residuale alla composizione del valore perequato e operano in misura limitata sul posizionamento regionale visto il peso ridotto assegnatogli dal decreto e data la preponderanza delle posizioni di altre realtà regionali più grandi o più bisognose.

Lo schema di DPCM di attuazione del nuovo sistema di finanziamento per l'anno 2002 ha sollevato numerose osservazioni e critiche fra cui l'insostenibilità degli effetti redistributivi della perequazione, la non corretta applicazione della formula di riparto come descritta dall'allegato tecnico al decreto e il rischio di mancato finanziamento al 100% della spesa sanitaria così come previsto dalla lettera della norma.

Da un'analisi attenta dei dati contenuti nel DPCM 2002, l'unico licenziato dal Governo, si può evincere come per la Regione Liguria ci sia un sostanziale rispetto dei valori delle risorse trasferite secondo i criteri della spesa storica in precedenza applicati; nel contempo però, diverse regioni (in particolare del centro sud) soffrono di una differenza significativa rispetto al dato storico, che raggiunge complessivamente quasi i 100 milioni di euro. Le simulazioni del metodo, per gli anni successivi, non fanno che aumentare questo divario, che inizia a produrre risultati negativi anche per la Regione Liguria allontanando il dato reale prodotto con il nuovo metodo da quello garantito con il sistema precedente.

La tabella seguente illustra la proiezione della perdita di risorse trasferite per la Regione Liguria a decreto invariato.

Tabella 10: Proiezione della perdita di risorse per la Regione Liguria (valori in milioni di euro)

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
- 2,7	- 5,2	- 7,7	- 10,1	- 12,6	- 15,0	- 17,4	- 19,9	- 22,4	- 24,8	- 27,3

Fonte: Elaborazione su dati Regione Lombardia

Il risultato negativo per la Liguria che emerge dalla proiezione è dovuto principalmente al fattore demografico territoriale che penalizza il posizionamento della Regione nel contesto nazionale. La dimensione geografica non riesce ad incidere minimamente come fattore correttivo; anche se la sua determinazione è stata espressamente prevista per riposizionare le situazioni regionali "critiche", essa consente un recupero molto limitato in conseguenza del peso preponderante rappresentato dal coefficiente della popolazione residente, per cui tutti gli altri criteri finiscono per rappresentare semplicemente una correzione esigua del primo. E' chiaro quindi che, a regime da un tale meccanismo di ripartizione, molto simile ad un sistema di redistribuzione capitaria, la Regione Liguria non trae nessun miglioramento, a livello finanziario, che tenga conto delle particolarità strutturali e territoriali che la condizionano.

Le varie ipotesi di riforma del meccanismo perequativo, fra cui quelle presentate da alcune Regioni in sede tecnica, propongono soluzioni interessanti. Il riparto del DPCM 2002,

corretto secondo le indicazioni desumibili dallo studio del prof. Giarda¹³, prevede un riallineamento delle posizioni regionali secondo la spesa storica in misura quasi totale, contenendo lo scostamento complessivo ad appena 20 milioni di euro: nel caso specifico la Regione Liguria otterrebbe un milione di euro in più rispetto al dato storico.

3.2 *Il coordinamento della finanza locale*

In base al disposto del novellato articolo 117 della Costituzione, tra le competenze legislative concorrenti Stato-Regioni, rientra la materia del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Le regioni, pertanto, hanno il compito di provvedere sul territorio di propria competenza, all'armonizzazione dei bilanci pubblici attraverso una disciplina di dettaglio che contribuisca al rispetto dei vincoli derivanti dalla partecipazione del nostro Paese all'Unione Europea ed esplicitati nel Patto di Stabilità e Crescita. Nello specifico, il coinvolgimento degli enti locali al raggiungimento di tali obiettivi si traduce nel Patto di Stabilità Interno che, secondo quanto stabilito dalla legge finanziaria 2005 per il triennio 2005/2007, prevede che le province, i comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti, nonché le Comunità montane, le Comunità isolate e le Unioni di comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti, concorrano alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica stessa ai sensi degli articoli 117 terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione.

Elemento di significativa rilevanza, introdotto con la Finanziaria 2005, è il cosiddetto principio della "virtuosità", in base al quale si definisce virtuoso l'ente la cui spesa corrente media pro-capite è inferiore a quella della classe demografica di appartenenza, come determinata dal D.M. del 26 gennaio 2005 ed individuata considerando i residenti al termine del penultimo anno precedente, secondo i dati ISTAT, per i comuni e le province, e secondo i dati UNCEM per le comunità montane.

In particolare, per l'anno 2005, il limite di spesa è rappresentato dall'ammontare annuo medio dei pagamenti in conto competenza e in conto residui del triennio 2001-2003, incrementato dell'11,5% nel caso in cui l'ente sia virtuoso, ovvero del 10% in caso di mancata virtuosità.

Gli enti locali liguri rientranti nel "Patto" sono complessivamente 89, di cui 72 comuni, 4 province e 13 comunità montane (tabella 11).

La percentuale maggiore di enti virtuosi si riscontra tra le comunità montane: il 92% risulta infatti avere un livello di spesa media corrente pro capite inferiore alla media pro capite della classe demografica di appartenenza.

Tabella 11: Enti liguri rientranti nel Patto (numeri assoluti e percentuali)

	Comuni		Comunità Montane		Province	
Enti rientranti nel "Patto"	72	100%	13	100%	4	100%
Totale enti VIRTUOSI	25	35%	12	92%	1	25%
Totale enti NON VIRTUOSI	47	65%	1	8%	3	75%

¹³ Cfr Giarda, *Autonomia e perequazione nella finanza regionale: una rivisitazione del D.Lgs. 56/2000*, 31 maggio 2005.

Aggregando gli enti comunali per classi d'appartenenza si evidenzia l'esistenza di una relazione inversa tra il numero di residenti e la percentuale di enti virtuosi (tabella 12). Se si escludono le ultime due classi demografiche (60.000-99.999 e 500.000 e oltre), in quanto ricadono in esse comuni capoluoghi di provincia che inficiano la significatività dei dati, lo scarto in termini percentuali tra il valore effettivo della spesa media pro-capite, desunto dai documenti di bilancio, ed il corrispondente valore standard, indicato con D.M. del 26/01/2005, tende ad aumentare in modo significativo tra i 3.000 ed i 20.000 abitanti passando dal 22% al 63%, per poi ridursi leggermente nella classe successiva (50% per la classe 20.000-59.999).

Tabella 12: Virtuosità dei comuni

pop di rif.to (ISTAT 2003)	classe d'appartenenza ex art. 156 T.U.E.L.	spesa media pro capite ex D.M. 26/01/2005 (A)	popolazione media (2001/2003)	spesa corrente media pro-capite (B)	numero totale enti	di cui: virtuosi	di cui: non virtuosi	scarto % (B-A)
3.645	3.000-4.999	607,14	3.630	739,78	20	11 55%	9 45%	22%
6.769	5.000-9.999	580,88	6.706	810,49	27	11 41%	16 59%	40%
12.037	10.000-19.999	607,98	11.969	988,72	15	1 7%	14 93%	63%
30.994	20.000-59.999	651,77	30.753	977,14	7	0 0%	7 100%	50%
77.575	60.000-99.999	751,07	76.616	773,90	2	1 50%	1 50%	3%
601.338	500.000 e oltre	1177,5	605.156	1.165,15	1	1 100%	0 0%	-1%

Fonte: Dati da Certificati di Conto di Bilancio 2003 (elaborazioni Regione Liguria)

Riguardo alle comunità montane è da rilevarsi come tutti gli enti rientranti nel Patto di Stabilità Interno appartengano alla stessa classe demografica (>10.000-50.000): emerge la presenza di un solo ente la cui spesa corrente pro-capite si colloca al di sopra dello standard ministeriale indicato con apposito decreto. (tabella 13).

Tabella 13: Virtuosità delle Comunità Montane liguri

prov	COMUNITA' MONTANA	popolazione di rif.to (UNCEM 2003)	classe d'appartenenza ex art. 156 T.U.E.L.	spesa media pro-capite ex D.M. 26/01/2005	popolazione media	spesa corrente media (migliaia di euro)	spesa corrente media pro-capite (euro)	% incremento (10= non virtuoso; 11,5= virtuoso)
GE	ALTA VAL POLCEVERA	14.921	>10.000-50.000	84,27	14.876	1.598	107,45	10
GE	ALTA VALLE SCRIVIA	23.835	>10.000-50.000	84,27	23.776	853	35,87	11,5
GE	ARGENTEA	23.296	>10.000-50.000	84,27	23.220	342	14,73	11,5
GE	FONTANABUONA	21.757	>10.000-50.000	84,27	21.537	627	29,13	11,5
GE	VAL PETRONIO	29.407	>10.000-50.000	84,27	29.324	525	17,90	11,5
GE	VALLE STURA	10.822	>10.000-50.000	84,27	10.852	719	66,21	11,5
IM	INTEMELIA	13.589	>10.000-50.000	84,27	13.115	743	56,63	11,5
SP	MEDIA E BASSA VAL DI VARA	16.255	>10.000-50.000	84,27	16.084	879	54,65	11,5
SP	RIVIERA SPEZZINA	11.479	>10.000-50.000	84,27	11.465	665	58,00	11,5
SV	ALTA VAL BORMIDA	39.842	>10.000-50.000	84,27	39.741	949	23,88	11,5
SV	DEL GIOVO	38.403	>10.000-50.000	84,27	38.049	1.550	40,74	11,5
SV	INGAUNA	46.115	>10.000-50.000	84,27	45.352	1.644	36,26	11,5
SV	POLLUPICE	17.033	>10.000-50.000	84,27	16.416	1.108	67,51	11,5
Valori medi totali		23.596			23.370	939	46,84	

Fonte: Dati da Certificati di Conto di Bilancio 2003 (elaborazioni Regione Liguria)

Le Amministrazioni provinciali (tabella 14) presentano invece una situazione capovolta rispetto a quella appena illustrata: in questo caso gli enti appartengono a tre diverse classi (Imperia e Savona rientrano nella classe fino a 400.000 abitanti e fino a 3.000 mq) ed è la sola provincia della Spezia ad essere virtuosa

Tabella 14: Virtuosità delle Province liguri

Provincia	sup. kmq	popolazione di rif.to (ISTAT 2003)	classe d'appartenenza ex art. 156 T.U.E.L.	spesa media pro-capite ex D.M. 26/01/2005	popolazione media	spesa corrente media (migliaia di euro)	spesa corrente media pro-capite (euro)	% incremento (10= non virtuoso; 11,5= virtuoso)
Genova	18.385	871.733	> 400.000 ab. e > 3.000 kmq	100,69	874.048	88.545	101,30	10
Imperia	1.155	207.997	fino 400.000 ab. e fino 3.000 kmq	140,07	206.363	42.320	205,07	10
La Spezia	8.310	218.209	fino 400.000 ab. e > 3.000 kmq	158,98	216.551	27.878	128,74	11,5
Savona	1.540	279.535	fino 400.000 ab. e fino 3.000 kmq	140,07	276.263	73.699	266,77	10
Valori medi totali		394.369		134,95	393.306	58.110	175,47	

Fonte: Dati da Certificati di Conto di Bilancio 2003 (elaborazioni Regione Liguria)

Con il coinvolgimento degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica perseguiti dal Governo centrale, nel rispetto del Patto di Stabilità e Crescita, nonché con i cambiamenti introdotti nei meccanismi di finanziamento dei livelli di governo decentrato - in seguito alla legge 18 ottobre 2001, n. 3 di riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione - il sistema di finanza pubblica ha assunto una veste del tutto nuova, esso infatti ha abbandonato il precedente sistema di finanza derivata per introdurre un meccanismo che fa della responsabilità finanziaria di entrata e spesa degli enti territoriali il nucleo attorno a cui ruota l'intera struttura di finanziamento dei vari livelli di governo.

In questo contesto, un adeguato monitoraggio della gestione finanziaria locale diviene, pertanto, strumento fondamentale per verificarne il grado di autonomia, realizzando un canale informativo funzionale che poggia le proprie basi su di una serie di indicatori finanziari che sono espressione del grado di equilibrio dei bilanci delle autonomie locali. Attraverso l'esame delle voci di entrata e spesa tratte dai certificati di bilancio è quindi possibile valutare il grado in cui la gestione finanziaria degli enti locali si conforma al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica cui è tenuto il nostro Paese in forza del Patto di Stabilità e Crescita.

Tabella 15: Entrate correnti

	1999	2000	2001	2002	2003
Entrate tributarie	48,89%	49,48%	46,35%	55,16%	60,76%
Trasferimenti	33,07%	32,48%	34,59%	26,64%	21,12%
Entrate extratributarie	18,04%	18,04%	19,06%	18,20%	18,12%
TOTALE	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: certificati di conto di bilancio – vari anni (elaborazioni Regione Liguria)

Le risorse di parte corrente a disposizione delle Amministrazioni comunali nel corso del quinquennio 1999-2003 (tabella 15) mostrano un andamento pressoché stabile nei primi tre anni. La quota sul totale delle tre componenti che si attesta nel triennio attorno al 50% per le entrate tributarie, è compresa tra il 32% ed il 35% per i trasferimenti ed attorno al 18-19% per le entrate extratributarie. Questa composizione delle entrate correnti dimostra la non significativa rilevanza che in passato gli enti locali hanno attribuito alla leva fiscale quale canale di reperimento di risorse.

Un'inversione di tendenza si è di fatto registrata a partire dal 2002, quando, ad un anno dall'entrata in vigore della riforma del Titolo V, le entrate tributarie sono sensibilmente cresciute in corrispondenza della contrazione subita dalle risorse trasferite da altri enti, ed in particolare dallo Stato, che nel 2002 rappresentano poco più di un quarto del totale. Per contro, le risorse derivanti da imposte e tasse arrivano a costituire nel 2002 circa il 55% delle entrate correnti per poi raggiungere, nell'anno successivo, una quota pari ad oltre il 60%.

Le entrate di natura tariffaria, derivanti dalla prestazione di servizi e da altre operazioni, dimostrano invece di non aver subito alcuna variazione significativa nel periodo di riferimento rappresentando circa un quinto delle risorse complessive.

Tabella 16: Conto delle amministrazioni comunali (milioni di euro)

	1999	2000		2001		2002		2003		2003/99 var %
		2000/99 %	valore assoluto	2001/00 %	valore assoluto	2002/01 %	valore assoluto	2003/02 %	valore assoluto	
Entrate correnti (+)	1.533,09	4,17%	1.597,03	4,04%	1.661,60	5,56%	1.754,00	2,31%	1.794,59	17,06%
entrate tributarie	748,85	5,53%	790,25	-2,54%	770,20	25,61%	967,45	12,70%	1.090,33	45,60%
trasferimenti correnti	506,42	2,42%	518,69	10,81%	574,74	-18,70%	467,24	-18,87%	379,09	-25,14%
entrate extratributarie	276,27	4,29%	288,12	9,90%	316,66	0,85%	319,37	1,82%	325,17	17,70%
Spese correnti (-)	1.451,46	4,02%	1.509,84	4,52%	1.578,08	3,44%	1.632,33	0,62%	1.642,48	13,16%
Spesa per rimborso di prestiti (-)	92,96	10,59%	102,81	0,01%	102,82	-3,05%	99,68	16,14%	115,77	24,53%
SALDO CORRENTE	-11,33		-15,62		-19,29		21,99		36,34	
entrate c/capitale (+)	341,13	10,47%	376,84	74,81%	658,74	-34,28%	432,92	46,75%	635,30	86,24%
accensione mutui e prestiti (+)	192,80	-0,27%	192,27	-23,26%	147,55	20,05%	177,14	8,40%	192,02	-0,40%
spesa c/capitale (-)	617,39	2,42%	632,36	41,41%	894,24	-21,78%	699,45	38,17%	966,40	56,53%
SALDO C/CAPITALE	-83,46		-63,25		-87,95		-89,39		-139,07	
INDEBITAMENTO NETTO	-94,79		-78,87		-107,24		67,40		-102,73	

Fonte: certificati di conto di bilancio – vari anni (elaborazioni Regione Liguria)

Dall'osservazione della tabella 16 si evince come, seppur le variazioni annuali delle entrate correnti non siano particolarmente elevate attestandosi attorno al 4/5% fino al 2002 ed al 2% nel 2003, queste permettano nel quinquennio di realizzare complessivamente una crescita pari al 17%¹⁴ La serie di provvedimenti finanziari adottati a livello nazionale volti a contenere la spesa pubblica, nonché i vincoli posti alla gestione finanziaria degli enti territoriali con l'introduzione del Patto di Stabilità Interno, ad opera della legge finanziaria 1999 hanno inoltre notevolmente contribuito al miglioramento del saldo di parte corrente, con in una riduzione del tasso annuale di crescita della spesa che passa dal 4% circa del 2000 allo 0,6% del 2003.

La parte in conto capitale mostra invece un peggioramento del saldo a causa di entrate insufficienti a coprire il forte aumento della spesa per investimenti (+ 38,2% nel 2003) per la quale di norma si ricorre alle risorse di parte corrente. In particolare, le risorse proprie in conto capitale registrano una crescita rilevante rispetto al 2002 (+46,7%) cui si accompagna una contrazione della crescita annua del ricorso a mutui e prestiti che passa dal 20% circa del 2002 all'8% circa nel 2003. Nel complesso, mentre l'accensione di mutui e prestiti mostra un andamento "campanulare", la spesa in conto capitale presenta nel quinquennio un trend altalenante che rispecchia sostanzialmente quello delle entrate.

Principali indicatori finanziari degli enti comunali

La situazione finanziaria degli enti locali liguri (tabella 17) presenta caratteri positivi che delineano un quadro di generale benessere e solidità che pare mantenersi nel tempo (il valore medio nazionale dell'autonomia finanziaria nel 2002 era pari a 66,2%). Principale indicatore del grado di salute di un ente, l'autonomia finanziaria del quinquennio 1999/2003 permette di

¹⁴ Nello specifico va considerato come la contrazione delle entrate correnti nel 2003 sia da imputare alla sospensione degli aumenti delle addizionali IRPEF e delle maggiorazioni IRAP introdotto con la legge finanziaria per il 2003 e prorogato con le due successive leggi finanziarie.

affermare una significativa e crescente capacità delle autonomie locali di ricorrere a risorse proprie per finanziare l'attuazione delle politiche di governo decentrato.

Tabella 17: Autonomia finanziaria ed impositiva dei comuni liguri

	1999	2000	2001	2002	2003
Autonomia finanziaria	51,1%	67,5%	65,4%	73,4%	78,9%
Autonomia impositiva	48,9%	49,5%	46,4%	55,2%	60,8%

Fonte: certificati di conto di bilancio – vari anni (elaborazioni Regione Liguria)

Nell'intervallo di tempo considerato, il valore medio del rapporto tra le entrate proprie e le risorse correnti totali si è attestato attorno al 66,6% indicando la sempre maggiore tendenza degli enti locali a ricorrere all'autofinanziamento per reperire risorse adeguate a garantire il proprio funzionamento, anche alla luce dell'abolizione progressiva delle fonti finanziarie trasferite dallo Stato e dalle Province. La componente più rilevante nella determinazione della situazione appena descritta è rappresentata dal ricorso alla leva tributaria e fiscale. Sono infatti le imposte e le tasse le principali fonti di finanziamento dei comuni, come dimostrato da un'autonomia impositiva crescente nel quinquennio e che raggiunge oltre il 60% nel 2003, configurando gli enti territoriali minori quali centri di partenza per realizzare un sistema di federalismo fiscale. Le entrate tributarie comunali, che nel 1999 sono pari complessivamente a 749 milioni di euro, nel 2003 raggiungono i 1.090 milioni di euro con un tasso di crescita di circa il 45,6% a cui ha maggiormente contribuito il ricorso alle imposte che nel 2003 rappresentano il 69% delle entrate tributarie.

Tabella 18: Pressione tributaria (valori espressi in euro pro capite)

	1999	2000	2001	2002	2003
Regione	461	488	477	608	686
Genova	447	473	451	590	653
Imperia	588	609	625	908	988
La Spezia	360	377	382	397	519
Savona	487	529	522	601	689

Fonte: certificati di Conto di bilancio (elaborazioni Regione Liguria)

Come logica conseguenza (tabella 18), anche la pressione tributaria ha subito una significativa crescita tra il 1999 e il 2003: il valore pro capite a livello regionale, che ad inizio quinquennio era pari a 461 euro, nel 2003 balza a 686 euro, con forte disomogeneità tra le quattro province. Mentre il livello minimo si riscontra nei comuni dello spezzino, all'altro estremo si collocano i comuni imperiesi i cui abitanti si fanno carico di ben 988 euro pro capite di tributi.

Il contributo del Settore Pubblico Allargato

Considerando gli enti del Settore Pubblico Allargato come rilevati dal Nucleo Regionale nel-

l'ambito del Progetto Conti Pubblici Territoriali, è significativo evidenziare il contributo degli enti sub-regionali¹⁵ alla determinazione dei risultati finanziari del livello regionale aggregato, comprendente, oltre all'amministrazione regionale, gli enti strumentali, le società a partecipazione regionale¹⁶ e l'Università.

Dall'osservazione dei dati di entrata e spesa relativi all'anno 2003 ed indicati nelle tabelle seguenti (tabelle 19 e 20) va rilevato come, per la parte corrente, l'incidenza delle spese sull'aggregato regionale (60,6%) sia circa tre volte quella delle entrate (23,4%). In particolare, nell'ambito delle spese correnti gli enti sub-regionali concorrono alla determinazione della quasi totalità delle spese relative all'acquisto di beni e servizi (94,6%) e delle spese per il personale (91%). Tale situazione deve essere tuttavia valutata considerando che all'interno degli enti sub-regionali sono stati incluse anche le ASL le quali rappresentano a livello sub-regionale circa il 40% della spesa complessiva ed oltre il 50% delle spese per il personale. Dal lato delle entrate il maggior contributo "locale" si riscontra invece per le imposte indirette che ammontano a 894 milioni di euro contro i 1.166 milioni di euro a livello regionale aggregato.

Sul versante delle voci in conto capitale si riscontra una maggiore omogeneità tra il valore percentuale del totale delle entrate ed quello del totale delle spese: la quota di queste ultime sul valore aggregato regionale è infatti pari al 61,2% (650 milioni di euro), mentre il corrispondente valore per le spese è pari al 71,7% (1.195 milioni di euro).

Tabella 19: Entrate del Settore Pubblico Allargato regionale – anno 2003

<i>(milioni di euro)</i>	Consolidato enti a livello regionale	di cui: enti sub- regionali	Incidenza % su regionale
Imposte dirette	1.166	894	76,7
<i>di cui IRPEF</i>	<i>74</i>	<i>0</i>	
Imposte indirette	262	245	93,4
<i>di cui IVA</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	
<i>Altri tributi propri</i>	<i>239</i>	<i>88</i>	
REDDITI DA CAPITALE	137	122	88,5
CONTIBUTI SOCIALI	0	0	-
VENDITA DI BENI E SERVIZI	887	787	88,8
TRASFERIMENTI IN CONTO CORRENTE di cui:	3.535	497	14,0
<i>Trasf. C/C da CEE</i>	<i>15</i>	<i>0</i>	
<i>Trasf. C/C da famiglie</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	

¹⁵ Enti locali e loro consorzi, ex municipalizzate, società a partecipazione locale, Asl e ospedali.

¹⁶ F.I.L.S.E. SpA, Datasiel SpA, Sviluppo Genova SpA, Parco Scientifico e Tecnologico della Liguria SpA, Ferrovia Genova-Casella Srl, Società per Cornigliano SpA.

<i>Trasf. C/C da imprese</i>	0	0	
<i>Trasf. C/C da imprese pubbliche nazionali</i>	0	0	
<i>Trasf. C/C da imprese pubbliche locali</i>	2	2	
<i>Trasf. C/C da Stato e altre Amm. Centrali</i>	686	199	
<i>Tributi devoluti da altre Amministrazioni pubbliche</i>	2.492	17	
<i>Trasf. C/C Da Regioni e Amm. Pubbl. locali</i>	301	265	
<i>Trasf. C/C da altri Enti pubblici consolidati</i>	38	13	
ALTRI INCASSI CORRENTI	595	472	79,3
TOTALE INCASSI CORRENTI	4.130	968	23,4
ALIENAZIONE DI BENI PATRIMONIALI TRASFERIMENTI IN CONTO	65	63	96,2
CAPITALE di cui:			
<i>Trasf. In C/Cap da CEE</i>	20	0	
<i>Trasf. In C/Cap da famiglie</i>	1	1	
<i>Trasf. In C/Cap da imprese</i>	34	24	
<i>Trasf. In C/Cap da imprese pubbliche nazionali</i>	26	0	
<i>Trasf. In C/Cap da imprese pubbliche locali</i>	2	0	
<i>Trasf. In C/Cap da Stato e altre Amm. Centrali</i>	386	46	
<i>Trasf. In C/Cap da regioni e amm. Pubbl. locali</i>	140	133	
<i>Trasf. In C/Cap da altri Enti pubblici consolidati</i>	30	26	
ALTRI INCASSI DI CAPITALE	358	357	99,7
TOTALE INCASSI DI CAPITALE	1.062	650	61,2
TOTALE ENTRATE	7.883	3.755	47,6
ACCENSIONE DI MUTUI E PRESTITI	279	239	85,7

Fonte: Regione Liguria - Servizio Controllo e finanza enti regionali

Tabella 20: Spese del Settore Pubblico Allargato regionale – anno 2003

<i>(milioni di euro)</i>	<i>Consolidato enti a livello regionale</i>	<i>di cui: enti sub- regionali</i>	<i>Incidenza % su regionale</i>
<i>1. Spese di personale, di cui</i>	<i>1.893</i>	<i>1.722</i>	<i>91,0</i>
- <i>oneri sociali</i>	<i>102</i>	<i>60</i>	
- <i>ritenute IRPEF</i>	<i>33</i>	<i>3</i>	
<i>2. Acquisto beni e serv.</i>	<i>2.610</i>	<i>2.468</i>	<i>94,6</i>
<i>3. Trasfer. correnti a:</i>	<i>3.046</i>	<i>359</i>	<i>11,8</i>
- <i>famiglie e istit. sociali</i>	<i>118</i>	<i>100</i>	<i>85,0</i>
- <i>imprese private</i>	<i>180</i>	<i>178</i>	<i>98,7</i>
- <i>imprese pubbliche</i>	<i>40</i>	<i>40</i>	<i>100,0</i>
- <i>enti pubblici, di cui a:</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	
- <i>Stato</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	
- <i>altri enti amm. centrale</i>	<i>26</i>	<i>26</i>	
- <i>Regioni</i>	<i>3</i>	<i>0</i>	
- <i>Province</i>	<i>15</i>	<i>0</i>	
- <i>Comuni</i>	<i>63</i>	<i>6</i>	
- <i>U.S.L.</i>	<i>2.350</i>	<i>0</i>	
- <i>Cons. aut. di com.</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	
- <i>Az. municipalizzate</i>	<i>219</i>	<i>0</i>	
- <i>Comunità montane</i>	<i>6</i>	<i>2</i>	
- <i>enti dip. da Regione</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	
- <i>altri enti amm. locale</i>	<i>25</i>	<i>7</i>	
<i>4. Interessi passivi</i>	<i>184</i>	<i>129</i>	<i>70,1</i>
<i>5. Poste corr.e comp.</i>	<i>3</i>	<i>0</i>	<i>4,1</i>
<i>6. Somme non attrib.</i>	<i>101</i>	<i>68</i>	<i>67,2</i>
<i>SPESA CORRENTE</i>	<i>7.837</i>	<i>4.746</i>	<i>60,6</i>
<i>7. Beni e op. immob.</i>	<i>670</i>	<i>619</i>	<i>92,4</i>
<i>8. Beni mob. macc., etc.</i>	<i>123</i>	<i>109</i>	<i>88,8</i>
<i>9. Trasf. in c/capitale a:</i>	<i>516</i>	<i>156</i>	<i>30,3</i>
- <i>famiglie e istit. soc.</i>	<i>93</i>	<i>89</i>	<i>95,2</i>
- <i>imprese private</i>	<i>149</i>	<i>49</i>	<i>32,6</i>
- <i>imprese pubbliche</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>-</i>
- <i>enti pubblici, di cui a:</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	
- <i>Stato</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	
- <i>altri enti amm. centrali</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	
- <i>Regioni</i>	<i>2</i>	<i>2</i>	
- <i>Province</i>	<i>5</i>	<i>0</i>	
- <i>Comuni</i>	<i>163</i>	<i>16</i>	
- <i>U.S.L.</i>	<i>61</i>	<i>0</i>	
- <i>Cons. aut. di com.</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	
- <i>Az. municipalizzate</i>	<i>33</i>	<i>0</i>	
- <i>Comunità montane</i>	<i>8</i>	<i>0</i>	
- <i>enti dip. da Regione</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	
- <i>altri enti amm. locale</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	
<i>10. Partec. azion. etc.</i>	<i>133</i>	<i>127</i>	<i>95,8</i>
<i>11. Conc. di crediti, etc.</i>	<i>174</i>	<i>173</i>	<i>99,3</i>
<i>12. Somme non attrib.</i>	<i>51</i>	<i>10</i>	<i>18,7</i>
<i>SPESA C/CAPITALE</i>	<i>1.667</i>	<i>1.195</i>	<i>71,7</i>
<i>TOTALE SPESA</i>	<i>9.503</i>	<i>5.941</i>	<i>62,5</i>
<i>RIMBORSO PRESTITI</i>	<i>357</i>	<i>160</i>	<i>44,7</i>

Fonte: Regione Liguria - Servizio Controllo e finanza enti regionali

3.3 La Regione Liguria ed il rispetto del Patto di Stabilità

L'obiettivo di contenimento della spesa da parte della Regione Liguria, secondo le indicazioni del Patto di Stabilità, è stato ampiamente rispettato fin dalla sua introduzione e malgrado siano di volta in volta cambiati i criteri relativi alla sua applicazione.

Se si osserva l'andamento regionale delle spese monitorate e il loro rapporto con gli obiettivi si può notare che, secondo le regole adottate per l'anno 2004, la Regione Liguria si è mantenuta su livelli di spesa corrispondenti a circa il 70% degli obiettivi. I valori regionali per l'anno 2004, con riferimento ai dati di pagamento, risultano lievemente superiori alla *performance* complessiva delle Regioni italiane a Statuto Ordinario mentre gli impegni si attestano su valori percentuali simili al dato complessivo nazionale. Anche i valori relativi al I semestre del 2005 dimostrano un andamento sotto controllo dei dati complessivi, malgrado qualche anomalia di periodo infrannuale per i dati di spesa in conto capitale.

Tabella 21: Monitoraggio del patto di stabilità interno – Anni 2002-2004

(valori espressi in migliaia di euro)

Spesa Corrente

REGIONI	2000	2002	2003	2004	2002 (2000+4,5%)	2003 (2002+1,4%)	2004 (2003+1,7%)
	PAGAMENTI				OBIETTIVO Pagamenti		
Liguria	517.367	411.041	358.707	396.387	540.649	548.218	557.537
		76.02%	65.43%	71.09%			
Totale RSO	14.467.180	10.639.426	10.796.308	10.713.683	15.118.203	15.329.858	15.590.466
		70.37%	70.42%	68.71%			

REGIONI	2000	2002	2003	2004	2002 (2000+4,5%)	2003 (2002+1,4%)	2004 (2003+1,7%)
	IMPEGNI				OBIETTIVO Impegni		
Liguria	456.855	419.579	376.767	405.040	477.413	484.097	492.327
		87.88%	77.82%	82.27%			
Totale RSO	12.966.150	11.346.105	11.193.882	11.578.008	13.549.627	13.739.322	13.972.890
		83.73%	81.47%	82.86%			

Fonte: Elaborazione Regione Liguria su dati Corte dei Conti (Relazione annuale sulla gestione finanziaria delle Regioni per gli anni 2003 e 2004.)

Tabella 22: Monitoraggio del patto di stabilità interno per l'anno 2005

REGIONE Liguria	PAGAMENTI - I Semestre 2005				
	Spesa Corrente	Spesa Conto Capitale	(A) Totale	(B) OBIETTIVO 2005 (2003 + 4,8%)	(C) Scostamento dall'obiettivo ⁽¹⁾
	161.663	53.547	215.210	232.248	7,34%
REGIONE Liguria	IMPEGNI - I Semestre 2005				
	Spesa Corrente	Spesa Conto Capitale	(A) Totale	(B) OBIETTIVO 2005 (2003 + 4,8%)	(C) Scostamento dall'obiettivo ⁽¹⁾
	251.693	90.385	342.078	343.227	0,33%

(valori espressi in migliaia di euro)

(1): Lo scostamento (C) viene calcolato come: $(1 - A/B) \times 100$.

Fonte: Elaborazione Regione Liguria su prospetti di rilevazione trimestrale Patto di stabilità - RGS

3.4 L'indebitamento

L'indebitamento della Regione Liguria a luglio 2005 (tabella 23) risulta pari a circa un miliardo di euro con oltre il 60% rappresentato da prestiti con oneri a carico dello Stato; ad esso si aggiunge la parte di debito che non transita dal bilancio regionale e i cui pagamenti sono effettuati direttamente dallo Stato (520 milioni di euro). Le passività residue a totale carico regionale sono costituite da 80 milioni di euro di mutui (quasi tutti a tasso variabile) contratti con istituti di credito per la copertura di spese d'investimento e del disavanzo sanità e da 337,5 milioni di prestiti obbligazionari che hanno finanziato operazioni di estinzione anticipata di mutui e nuove spese di investimento.

Lo stock di debito i cui oneri sono coperti da concorso statale è stato contratto per la quasi totalità (96%) con Cassa Depositi e Prestiti.

Tabella 23: Debito residuo della Regione Liguria al 01/07/2005

Valori espressi in euro	Mutui e prestiti con oneri a carico del bilancio regionale		Mutui con oneri a carico dello Stato	
	a) Mutui	b) Prestiti obbligazionari	c) Via Regione	d) Via Stato (non transitano dal bilancio regionale)
Liguria	80.235.181,07	337.500.000	679.484.933,45	519.138.967,96
	417.735.181,07			
	TOTALE (a+b+c) = 1.097.220.114,52			1.616.359.082,48

Fonte: Elaborazione su dati Regione Liguria.

PARTE TERZA

Gli andamenti della finanza della Regione Liguria e gli obiettivi di finanza pubblica

1. Il quadro finanziario tendenziale della Regione Liguria

L'impostazione del quadro tendenziale degli andamenti della finanza della Regione Liguria per il prossimo triennio 2006-2008 assume come riferimenti il consuntivo per l'anno 2003, l'evoluzione dei risultati di chiusura relativi al 2004 e l'aggiornamento delle previsioni per l'anno corrente. L'analisi previsionale prende inoltre in considerazione tutti gli aspetti di diretta o indiretta rilevanza per il sistema finanziario delle regioni delineati nel contesto generale tracciato dal Governo nel DPEF 2006-2009.

STATO PREVISIONALE DELL'ENTRATA

ENTRATE CORRENTI

Relativamente alle entrate tributarie della Regione (tributi propri regionali e compartecipazioni al gettito dei tributi erariali) gli andamenti tendenziali a legislazione vigente sono stimati sulla base di specifiche ipotesi applicative.

IMPOSTE:

IRAP

Relativamente alla componente pubblica dell'IRAP, le previsioni assumono le stime fornite dal Governo, agganciate per gli anni successivi ai tassi attesi di crescita dei redditi da lavoro dipendente della Pubblica Amministrazione desunti dal DPEF nazionale.

Per la componente privata dell'IRAP, le previsioni di gettito per il 2004 assumono le stime fornite dal Governo e sono agganciate al modello previsionale che produce un sentiero di crescita con una elasticità media di periodo pari al 90% del PIL regionale nominale (luglio 2005 di fonte Prometeia e Unioncamere).

Poiché le stime sull'IRAP sono formulate a legislazione vigente, esse non possono tener conto dei possibili effetti degli interventi di riforma fiscale prospettati, ma non dettagliati o definiti con certezza, dal Governo in sede di DPEF 2006-2009, in particolare con riferimento ai criteri di determinazione della base imponibile (relativamente alla componente costituita dal costo del lavoro) sui quali è ancora vivo il dibattito a livello nazionale.

ALTRI TRIBUTI REGIONALI

Per gli altri tributi regionali (tassa automobilistica, Arisgam e tributi minori) le stime assumono prudenzialmente i valori nominali del bilancio di previsione 2005, agganciati al modello previsionale che produce un sentiero di crescita con una elasticità media di periodo pari al 90% del PIL regionale nominale (luglio 2005 di fonte Prometeia e Unioncamere).

COMPARTECIPAZIONI:

ADDIZIONALE IRE

Le previsioni di gettito assumono come dato di partenza le stime di gettito fornite dal Governo, agganciate per gli anni successivi al modello previsionale che produce un sentiero di

crescita con una elasticità media di periodo pari al 90% del PIL regionale nominale (luglio 2005 di fonte Prometeia e Unioncamere).

ACCISA SULLA BENZINA

L'accisa sulla benzina viene stimata prudenzialmente a valori nominali costanti (2005) in considerazione della stabilità delle previsioni di consumo di benzina per autotrazione nel prossimo triennio.

IVA

Infine, ai fini della quantificazione della compartecipazione all'IVA (comprendente il fondo perequativo), per l'anno in corso, non essendo state ancora determinate le quote di spettanza ai sensi del D.Lgs 56/2000, per i tributi regionali connessi al federalismo fiscale si è fatto riferimento al criterio della copertura del fabbisogno sanitario riconosciuto. A tal fine, per l'anno 2005, sono stati utilizzati gli atti assunti dall'Intesa del 23 marzo 2005 sulla proposta del Ministero della salute di ripartizione delle disponibilità finanziarie al Servizio Sanitario Nazionale.

Come per il passato anche per il 2005, le previsioni desumibili da tali documenti indicano stime di gettito IRAP (pari a 739 milioni di euro per la parte destinata alla sanità) superiori a quanto effettivamente potrà essere accertato.

Anche per il periodo successivo (2006-2008) le previsioni scontano le incertezze derivanti dalla non definizione delle poste legate al federalismo fiscale. In assenza di intese tra le Regioni circa l'implementazione, o la revisione, del D.lgs 56/2000, viene confermato anche per il triennio 2006-2008 il criterio della copertura del fabbisogno sanitario riconosciuto, tenendo prudentemente in conto la revisione graduale in diminuzione della quota di ingresso della Regione Liguria rispetto all'ex-Fondo sanitario nazionale in ragione della diminuzione del peso della popolazione ligure sul totale della popolazione nazionale.

L'analisi di composizione delle entrate tributarie del bilancio regionale mostra come nell'anno in corso circa il 67,8% delle risorse provenga da compartecipazioni al gettito di tributi erariali, il 28,1% da imposte regionali e per la parte residua (4,1%) da tasse regionali. La struttura tributaria vedrà una lieve ricomposizione che porterà al termine del periodo di programmazione (2008) ad un aumento del peso delle imposte regionali (31,4%) insieme a una riduzione dell'incidenza delle compartecipazioni (64,7%) e delle tasse regionali (3,9%).

Secondo il modello previsionale, nel prossimo triennio le entrate tributarie registrerebbero una crescita annuale media dell'1,9% in linea con le stime indicate nel DPEF nazionale 2006-2009. Tale crescita riflette da un lato l'andamento del quadro macroeconomico nazionale e regionale e dall'altro la prevista riduzione della quota di ingresso della Regione Liguria rispetto all'ex-Fondo Sanitario Nazionale, come conseguenza della diminuita incidenza della popolazione ligure.

Tabella 1: Entrate Tributarie – Previsioni di gettito 2005-2008 (valori in milioni di euro)

	2005	2006	2007	2008
IMPOSTE	840	905	935	994
Irap	813	878	908	967
Arisgam	18	18	18	18
Discariche	9	9	9	9
TASSE	123	125	125	125
Tassa automobilistica	114	116	116	116
Altre	9	9	9	9
COMPARTECIPAZIONI	2.028	2.028	2.032	2.048
IRE	181	187	192	199
<i>di cui</i>				
<i>allo 0,50%</i>	100,4	103,7	107	110,6
<i>allo 0,40%</i>	80,2	82,9	85,5	88,4
Accisa sulla benzina	91,4	91,4	91,4	91,4
IVA (1)	1.756	1.749	1.749	1.758
TOTALE	2.991	3.058	3.092	3.167

(1) comprensivo di fondo perequativo e di riequilibrio pattizio

TRASFERIMENTI E ALTRE ENTRATE

Relativamente alle altre entrate correnti, per le previsioni relative ai programmi comunitari gli andamenti sono desunti dai relativi piani finanziari. Le previsioni per gli anni 2007 e 2008 non comprendono alcuna stima sulle risorse comunitarie poiché ad oggi la programmazione comunitaria si trova ancora nella fase di definizione dei documenti strategici di pre-negoziazione con la Commissione Europea.

ENTRATE IN CONTO CAPITALE

Per le entrate in conto capitale sono presi a riferimento i quadri finanziari degli obiettivi comunitari nonché i contenuti degli accordi regionali di investimento. Come per i trasferimenti e le altre entrate, le previsioni per gli anni 2007 e 2008 non comprendono alcuna stima sulle risorse comunitarie poiché ad oggi la programmazione comunitaria si trova ancora nella fase di definizione dei documenti strategici di pre-negoziazione con la Commissione Europea.

STATO PREVISIONALE DELLA SPESA

SPESE CORRENTI

Per le *spese proprie di personale* sono state assunte le dinamiche contemplate nel DPEF 2006-2009 riferite all'adeguamento al tasso di inflazione programmato; per le *spese per beni e servizi* è stato assunto un tasso di crescita pari al PIL nominale con elasticità implicita rispetto al PIL nominale pari a 1 nella media del periodo.

Le stime delle *spese per programmi in quota U.E. e Stato e cofinanziamento regionale* sono tratte direttamente dai piani finanziari degli stessi programmi.

Per la *spesa per interessi* è stata assunta l'evoluzione dei tassi di interesse di mercato indicati nel DPEF 2006-2009, tenuto conto della composizione quasi esclusivamente indicizzata dello stock di debito regionale. Il dato è stimato anche in considerazione dell'evoluzione attesa dei saldi complessivi risultanti dal quadro previsionale.

SPESA IN CONTO CAPITALE

Per la *spesa in conto capitale*, in analogia alle entrate, i dati hanno trovato origine nei contenuti finanziari dei vari programmi regionali, scontando simulazioni di impatto costante per quanto riguarda gli effetti contabili degli accordi regionali di investimento.

LA SPESA SANITARIA DEL SETTORE REGIONALE ALLARGATO

L'incidenza della spesa sanitaria sul totale delle spese correnti non mostra segno di stabilizzazione ma, al contrario, continua a crescere nel triennio di riferimento di quasi 1 punto percentuale all'anno, passando dal 73,6 % del 2005 al 75,8 % del 2008.

Il rapporto tra la spesa sanitaria e il PIL della Liguria, previsto attestarsi per l'anno 2008 attorno al 6,5%, risulta leggermente inferiore a quello indicato nel DPEF nazionale per l'anno 2009 (attorno al 6,7 %).

L'analisi del prospetto tendenziale del settore sanitario allargato per il triennio 2006-2008 fornisce la rappresentazione dell'evoluzione attesa, a partire dall'anno in corso, delle previsioni del settore in questione. Viene operata una distinzione tra il risultato economico di competenza annuale del sistema sanitario con separata indicazione della regolazione delle partite finanziarie pregresse che influenzano il fabbisogno finanziario. Le stime sugli effetti delle gestioni pregresse del settore sanitario necessitano però di alcune precisazioni, allo scopo di essere opportunamente collocate nel quadro tendenziale per definire il percorso di rientro verso gli obiettivi programmatici del settore.

Relativamente ai disavanzi pregressi di gestione, i dati ad oggi disponibili fino a tutto il 2004, compresa la previsione dei mezzi di copertura statale, evidenziano un saldo negativo riferito al solo anno 2004 di 200 milioni di euro, comprensivo dei disavanzi degli IRCCS per circa 39,2 milioni di euro. Il disavanzo gestionale, trovando copertura statale per 87,3 milioni di euro - derivanti dall'ulteriore integrazione del FSN 2004, dal ripiano disavanzi 2001-2003 (57,3 milioni di euro) e dal ripiano IRCCS (stimato a circa 30 milioni di euro) - origina un disavanzo netto di circa 112,7 milioni di euro.

A tale risultato ha concorso anche la gestione della politica farmaceutica degli ultimi anni: infatti, nonostante il deterrente applicato alla domanda di farmaci, rappresentato dal più pesante ticket regionale, la spesa farmaceutica ligure nel 2004 è cresciuta sensibilmente di più di quella delle Regioni che, pur avendo una struttura demografica (e dunque bisogni sanitari) analoga a quella della Liguria, non hanno fatto ricorso alla compartecipazione dei cittadini. A ciò si aggiunga l'incremento del costo lordo del farmaco che in Liguria nel 2004 ha registrato un incremento del 9,3%.

A tale dinamica, che più in generale risente della continua crescita della domanda di prestazioni sanitarie, occorre aggiungere gli effetti finanziari dell'annullamento del saldo positivo di mobilità e dei rinnovi dei contratti di lavoro del settore sanitario che vanno a impattare fortemente sui trend attesi di crescita dei disavanzi di settore.

Per quanto concerne la mobilità sanitaria interregionale ligure, dopo un continuo decremento registrato dall'anno 2000, a partire dall'anno 2003 il saldo di mobilità sanitaria è diventato pesantemente negativo con rilevanti conseguenze finanziarie sul bilancio regionale.

Tabella 2: Evoluzione della mobilità sanitaria interregionale (valori in milioni di euro)

2000	2001	2002	2003	2004
24,8	9,7	2,4	-8,9	-19,1

La situazione delle partite pregresse relative ai conguagli dei saldi di mobilità evidenzia il sorgere di un saldo passivo di circa 19,1 milioni di euro per il 2004, che porta il fabbisogno finanziario da coprire a oltre 130 milioni di euro.

Per giungere alla definizione del disavanzo economico dell'intero sistema sanitario vanno aggiunte le partite contabili di competenza 2004 che avranno manifestazione finanziaria nell'anno 2005 e successivi: tale regolazione riguarda il costo dei rinnovi contrattuali della dirigenza sanitaria stimato a circa 127 milioni di euro per gli arretrati per il biennio 2001-2003 e di 35 milioni di euro per l'anno 2004. Complessivamente il disavanzo economico del sistema sanitario allargato per l'anno 2004 ammonta a circa 294 milioni di euro (293,7 milioni di euro).

Tabella 3. Disavanzo del sistema sanitario Anno 2004

	ANNO 2004
Risorse del sistema	2566
<i>di cui:</i>	
<i>da FSN</i>	2461
<i>risorse proprie</i>	105
Costi	2766
<i>di cui:</i>	
<i>Costi Aziende</i>	2721
<i>Spese dirette ed ARPAL</i>	45
Disavanzo gestionale*	-200
Ripiano Stato**	87,3
Disavanzo gestionale netto	-112,7
Conguaglio negativo mobilità	-19
Disavanzo del sistema	-131,7
Partite contabili di competenza***	162
Totale Disavanzo del Sistema Sanitario	-293,7
* comprensivo dei disavanzi 2004 IRCCS per € 39,211 milioni DRG 674/05	
** ulteriore integrazione da FSN 2004 e ripiano disavanzi 2001 -2003 per € 57,3 , di cui all'art. 1, comma 164, legge 311/2004; stima concorso ripiano disavanzi 2001 - 2003 IRCCS per € 30 milioni.	
*** Partite contabili riferite a stima oneri CCNL dirigenti e convenzioni di competenza anni 2004 e precedenti - effetti finanziari su 2005 e successivi	

L'intero quadro previsionale tendenziale del prossimo triennio 2006-2008 dell'area sanitaria, oltre che dall'esito delle misure adottate a livello aziendale e di sistema nel corso del 2005 sul versante della spesa, sconta in aggiunta le incertezze riconducibili alla continua contrazione delle quote di finanziamento ex-Fondo Sanitario Nazionale spettanti alla Regione Liguria ereditate dal più recente passato gestionale.

Tabella 4: Quota del Fondo sanitario Nazionale attribuita alla Regione Liguria (valori in milioni di euro)

	2003	2004		2005	
			Var. %		Var. %
Fabbisogno Liguria	2.340	2.431	3,89	2.614	7,53
Fabbisogno Italia	75.796	78.748	3,89	85.972	9,17
Quota Fabbisogno Liguria / Fabbisogno Nazionale	2.332	2.398	2,83	2.542	6,01
Risorse per cassa Liguria	2.332	2.398	2,83	2.542	6,01
Risorse per cassa Italia	70.007	72.569	3,66	78.702	8,45
Quota Risorse per cassa Liguria / Risorse per cassa Italia	3,33	3,3		3,23	

La situazione appena delineata richiede evidentemente più efficaci interventi di monitoraggio, razionalizzazione e contenimento della spesa corrente sanitaria - che non vadano a detrimento delle fasce economicamente più deboli - oltre alla promozione, nelle sedi opportune, di correttivi al sistema di assegnazione delle risorse al fine di ottenere i mezzi di copertura dei fabbisogni effettivi di spesa.

Per gli anni successivi a quello in corso, viene stimata una crescita media annuale delle risorse complessive destinate al settore pari a circa il 2,9%, che riflette la crescita media strutturale della spesa sanitaria per la Liguria in anni non interessati dagli effetti finanziari di fattori esogeni (quali ad esempio rinnovi contrattuali del personale) e sconta prudenzialmente una graduale diminuzione della quota di ingresso della Regione Liguria rispetto alle risorse complessive destinate alla sanità, come effetto della diminuzione dell'incidenza della popolazione ligure sul totale nazionale.

Per l'anno in corso, si stima invece una riduzione del 3,72% della spesa del settore a causa del venir meno dell'effetto finanziario dei rinnovi contrattuali gravanti sull'anno 2004.

Sul versante della spesa di competenza, a fronte di una stabilità in termini assoluti della spesa a diretta gestione regionale, a partire dal 2005 viene stimato un andamento della spesa sanitaria residuale che riflette l'evoluzione del complesso della spesa del settore.

In considerazione degli elementi sopra riportati, nel periodo di riferimento gli squilibri finanziari attesi per il settore sanitario allargato registrano i seguenti valori: -116 milioni di euro per il 2005, -178 milioni di euro per il 2006, -185 milioni di euro per il 2007 e -191 milioni di euro per il 2008.

Lo scenario tendenziale mostra pertanto la formazione nel triennio 2006-2008 di un disavanzo finanziario del settore sanitario allargato di 554 milioni di euro (410 milioni di euro per il solo biennio 2004-2005).

Tabella 5: Previsioni finanziarie del settore sanitario allargato (valori in milioni di euro)

Previsioni finanziarie settore sanitario allargato - Quadro tendenziale					
ANNI 2004-2008					
	2004	2005	2006	2007	2008
ENTRATE					
Fondo Sanitario Nazionale	72.340.816	78.954.645	81.560.148	84.251.633	87.031.937
Ripart. ex FSN di cui:	2.410	2.554	2.626	2.704	2.785
IRAP sanità (CIPE)	731	739	798	825	879
Addizionale IRPEF (0,9%) (CIPE)	177	175	187	192	199
Compartecipazioni tributi erariali e fondo	1.480	1.637	1.590	1.636	1.656
Contributi rinnovi contrattuali (CIPE)	22				
Integrazione regionale (accordo 23/03/05)	54				
Integrazione 2004 (lodo plaza)	14				
Entrate finalizzate	51	51	51	51	51
Totale Risorse regionali	2.529	2.605	2.626	2.704	2.785
Altre Risorse del Sistema	105	98	97	96	95
Entrate proprie aziende da FSN	63	63	63	63	63
altre entrate	41	35	34	33	32
Totale risorse del sistema	2.634	2.703	2.723	2.800	2.880
SPESE					
Spesa diretta regionale e ARPAL	45	48	50	51	52
ASL, A.O. e altri Enti	2.883	2.771	2.851	2.934	3.019
Totale spesa settore	2.928	2.819	2.901	2.985	3.071
FABBISOGNO FINANZIARIO COMPLESSIVO	294	116	178	185	191
Rinnovi contrattuali					
Comparto	107				
di cui					
arretrati	63				
a regime	44				
Dirigenza	162				
di cui					
arretrati	127				
a regime	35				

*al netto del ripiano disavanzi IRCCS

L'effetto delle dinamiche del settore sanitario si ripercuote in modo rilevante sulle variabili del bilancio regionale complessivo.

L'analisi del quadro di previsione tendenziale evidenzia tra l'anno 2006 e l'anno 2008, per l'insieme delle variabili assunte a riferimento, una crescita delle spese del 4,9% a fronte di uno stimato incremento di risorse del 2,7%.

Le valutazioni prospettiche per l'intero bilancio regionale mostrano quindi uno scenario tendenziale caratterizzato dal progressivo deterioramento del saldo di parte corrente, che registra nel triennio di riferimento valori negativi pari a -158 milioni di euro per il 2006, a -180 milioni di euro per il 2007 e a -190 milioni di euro per il 2008 (tabella 6).

Il quadro tendenziale di finanza regionale che si viene così a delineare risulta contraddistinto da evidenti criticità e rigidità sul versante della gestione corrente. Lo squilibrio tendenziale del settore sanitario determina l'erosione costante di una quota di risorse del bilancio regionale e quindi delle disponibilità finanziarie a favore dei settori di intervento diversi dalla sanità. Il confronto tra i saldi correnti del bilancio regionale e quelli del solo settore sanitario evidenzia un chiaro effetto "spiazzamento" con l'assorbimento di risorse discrezionali del bilancio regionale a favore del finanziamento del comparto sanitario per un totale di 168 milioni di euro: 66 milioni nel 2006, 52 milioni nel 2007 e 50 milioni nel 2008. Tale stato di cose, inoltre, riduce sino ad eliminare i margini di manovra finanziaria rivolti ad alimentare il rilancio di politiche di investimento su cui fondare e autoalimentare uno sviluppo regionale stabile e duraturo.

Tabella 6 : Quadro previsionale 2005-2008 - Andamenti tendenziali (valori in milioni di euro)

	2005	2006	2007	2008
ENTRATE CORRENTI				
Entrate tributarie	2.991	3.058	3.092	3.167
Trasferimenti	550	563	585	590
<i>di cui</i>				
<i>programmi comunitari da Stato e UE</i>	55	56	4	
Altre	97	35	34	30
Totale parte corrente	3.638	3.656	3.711	3.787
Entrate in conto capitale	478	129	103	101
Trasferimenti	476	129	103	101
<i>di cui</i>				
<i>Cofinanziamento programmi comunitari da Stato</i>	160	35	2	
Vendita di beni	0,25			
Rimborso di crediti	2	-8,05	0,77	1,94
TOTALE PARTE CORRENTE E PARTE CONTO CAPITALE	4.116	3.785	3.814	3.888
Spese correnti	3.695	3.768	3.844	3.928
<i>di cui</i>				
<i>Personale</i>	47	49	50	51
<i>Beni e servizi</i>	53	54	55	56
<i>Spesa sanitaria</i>	2.721	2.804	2.889	2.976
<i>Programmi comunitari</i>	62	57	3	
<i>di cui</i>				
<i>Cofinanziamento U.E. e Stato</i>	55	48	3	
<i>Cofinanziamento regionale</i>	7	9	3	
<i>Servizio del debito a carico dello Stato</i>	16	17	18	19
Spese in conto capitale	634	175	150	150
<i>di cui</i>				
<i>Cofinanziamento U.E. e Stato</i>	156	30		
<i>Cofinanziamento regionale</i>	26	4	2	
TOTALE SPESE	4.329	3.943	3.994	4.078
<i>Saldo partite correnti</i>	- 57-	112-	133-	141
<i>Saldo partite conto capitale</i>	- 156-	46-	47-	49
<i>Indebitamento netto</i>	- 213-	158-	180-	190

2. Il quadro di riferimento e la manovra di finanza regionale per l'anno 2006

Il quadro di riferimento

Il quadro tendenziale degli andamenti di finanza regionale per il triennio 2006–2008 pone in evidenza l'azione sulle grandezze contabili del periodo di fenomeni distinti interessanti rispettivamente la componente riferita alla spesa corrente e quella relativa alle risorse della parte di conto capitale destinata agli investimenti.

Relativamente alla prima parte si ripropongono, come per gli anni precedenti, gli squilibri nella gestione corrente imputabili agli andamenti stimati della spesa sanitaria nel triennio considerato.

Rispetto agli esercizi precedenti, tuttavia, il quadro degli aggregati contabili per l'anno 2006, e per il biennio successivo, risulta condizionato dai "trascinamenti" della gestione 2004.

Su tale anno, infatti, sono venuti a ripercuotersi gli effetti combinati di una serie di variabili che hanno determinato il verificarsi di uno squilibrio gestionale e finanziario non colmabile attraverso le ordinarie misure di bilancio.

Pur se ampiamente previsto nei documenti di programmazione precedenti e nelle analisi previsionali condotte in corso d'anno, sia con riguardo alle causali che relativamente alle dimensioni quantitative, il saldo negativo dell'esercizio 2004 costituisce il risultato dell'azione di distorsioni strutturali nelle dinamiche finanziarie della sanità non contrastate da politiche finanziarie adeguate sul versante dei canali di finanziamento e da misure correttive sulla gestione degli attori del sistema.

In sintesi, i principali fattori di deterioramento del quadro finanziario sanitario possono essere individuati:

- nella progressiva riduzione del concorso della Regione Liguria al Fondo Sanitario Nazionale, con percentuali passate dal 3,33 del totale del Fondo (2003) al 3,23 (2005) in conseguenza delle ripetute revisioni operate ai criteri di pesatura della quota capitaria, peraltro, destinate a produrre i loro effetti ancora negli esercizi 2005 e successivi;
- nella dinamica delle retribuzioni del settore collegata ai rinnovi contrattuali del personale non dirigente (oltre 107 milioni per il 2004 di cui circa 44 a regime) e del personale dirigente (circa 127 milioni di euro imputabili al 2004 e precedenti, destinati a manifestarsi finanziariamente nel 2005, e 35 a regime);
- nel progressivo deterioramento del saldo di mobilità del sistema, che dal 2000 al 2004 ha comportato una perdita finanziaria complessiva di oltre 69 milioni di euro (-19 nel 2004);
- in una dinamica dei costi delle aziende superiore di circa 1,5 punti percentuali rispetto al tasso di crescita delle risorse disponibili.

Il quadro desumibile per il 2004, oramai definito nei suoi dettagli contabili, presenta uno squilibrio finanziario di 126 milioni di euro, corrispondenti ad un disavanzo economico di circa 294 milioni di euro qualora si considerino secondo i corretti principi di competenza economica gli oneri dei rinnovi contrattuali della dirigenza destinati a manifestarsi finanziariamente nel 2005.

Del dato finanziario riportato è stata data sanzione formale nella seduta dell'1 agosto 2005 del Tavolo tecnico di monitoraggio, previsto dalla legge n. 405/2001, operante secondo le procedure istruttorie contenute nell'Accordo Stato – Regioni del 16 dicembre 2004.

E' inoltre il caso di sottolineare che la situazione finanziaria così come evidenziata pone la Regione Liguria in posizione anomala rispetto alle altre regioni dimensionalmente e demograficamente comparabili.

In tali realtà, infatti, le misure di finanza straordinaria poste in essere negli anni passati e le strategie contabili prudenziali adottate nei singoli esercizi consentono di fronteggiare il manifestarsi di poste di spesa straordinarie quali quelle derivanti dai rinnovi ciclici dei contratti di lavoro del personale sanitario.

Per il 2005, a conferma del rilievo strutturale dello squilibrio sanitario, le stime del quadro tendenziale evidenziano un disavanzo economico atteso di circa 116 milioni di euro a cui farebbe da contraltare un fabbisogno finanziario di oltre 230 milioni come risulta confermato anche dagli andamenti del primo semestre rilevati dai flussi informativi pervenuti dalle Aziende Sanitarie per il primo semestre dell'esercizio.

Sul biennio 2005 - 2006, pertanto, la situazione evidenzia un margine economico da colmare stimabile in oltre 400 milioni di euro con un fabbisogno di analoga entità che comincerà a produrre le prime tensioni sui livelli di liquidità delle aziende a partire dall'ultima parte del 2005 con successive ripercussioni sulla capacità delle singole aziende di fare fronte alle obbligazioni pecuniarie assunte nei confronti dei terzi.

La situazione del settore sanitario del biennio considerato e quella prevista per il prossimo triennio, inoltre, continua a mantenere elevata la compressione delle risorse discrezionali destinate ad altri settori di spesa.

La necessità di integrare le risorse del sistema sanitario per assicurare la coincidenza dei fabbisogni pregressi al finanziamento complessivo (statale e regionale) ha già portato ad una riallocazione di risorse per il biennio 2004 e 2005 di oltre 50 milioni di euro operata attraverso i documenti contabili di assestamento della Regione nei singoli esercizi considerati.

Il riproporsi delle medesime condizioni di contesto e l'accentuazione quantitativa degli squilibri economici attesi lasciano prevedere che le ripercussioni sul bilancio regionale degli andamenti del settore sanitario permangano immutate sino a tutto il 2008, con un effetto "spiazzamento" sulle risorse discrezionali destinate ad altri settori stimato in circa 50 milioni di euro annui per il triennio.

Ulteriore fonte di particolare preoccupazione è destinata a diventare la gestione della liquidità regionale in conseguenza dei pesanti disavanzi economici e dei fabbisogni originati dalle aziende sanitarie.

Sino ad oggi la prassi di mantenere al di fuori del perimetro contabile Regione i saldi delle aziende sanitarie ha reso impermeabile la gestione della liquidità regionale ai risultati economici aziendali facendo in modo che il maggior fabbisogno finanziario venisse a tradursi in incremento del debito commerciale verso i fornitori del sistema ed in un progressivo allungamento dei tempi medi di pagamento.

La crescita esponenziale attesa del fabbisogno, conseguente ai disavanzi economici cumulati, lascia presagire la necessità di abbandono di tale impostazione contabile con necessità di predisporre interventi di alleggerimento a carico della liquidità del bilancio regionale.

Infatti, tra le mancate erogazioni di cassa da parte dello Stato a saldo del finanziamento 2003 e i saldi negativi economici del 2004 e 2005, il fabbisogno finanziario non coperto del sistema sanitario alla fine del 2005 è destinato a raggiungere i 600 milioni di euro gravando interamente sulle dimensioni del debito commerciale delle aziende sanitarie.

E' presumibile, quindi, che a partire dalla prima metà del 2006 i vincoli finanziari delle aziende conseguenti allo squilibrio economico tendano a ripercuotersi in maniera pesante sui tempi di pagamento dei fornitori con ritorni negativi nel medio periodo sui costi unitari di acquisto e con l'accentuarsi delle pressioni delle associazioni rappresentative delle diverse categorie nei confronti della Regione Liguria.

In tale scenario eventuali misure rivolte all'aumento dei flussi monetari in favore delle

Aziende potrebbero determinare, come si è già avuto modo di rilevare in circostanze simili in altre realtà regionali, tensioni sulle giacenze del bilancio regionale con il prevedibile ricorso a strumenti di anticipazione di tesoreria.

L'intero processo sarebbe inoltre accelerato dai minori trasferimenti monetari che, in relazione a quanto previsto nella legge 405/2001 e nella legge 311/2004 (legge finanziaria 2005), il Governo metterebbe in atto a seguito della mancata copertura dei disavanzi sanitari così come certificata in sede di Tavolo tecnico di monitoraggio Stato – Regioni per gli anni 2004 e 2005.

A differenza del settore sanitario, gli altri settori oggetto dell'azione di governo regionale sono contraddistinti da dinamiche finanziarie di segno opposto.

A fronte di volumi di risorse finalizzate crescenti in senso quantitativo, i sistemi di monitoraggio rivelano una ridotta capacità di impatto delle stesse conseguente ad una velocità d'impiego fortemente condizionata dai meccanismi di gestione dei processi di gestione delle risorse.

Il dato, desumibile contabilmente dall'incremento delle disponibilità allocate e non impiegate nel bilancio regionale ed in quello degli enti satellitari del settore regionale allargato, è da ricondursi prevalentemente al quadro delle regole normative che disciplinano il funzionamento dei soggetti e dei processi decisionali ed operativi.

In tal senso, le regole che presidiano la governance interna della Regione e quelle settoriali che disegnano le procedure di formazione delle decisioni di impiego delle risorse risultano fortemente condizionanti il tasso di efficacia delle politiche di spesa.

Oltre alle ripercussioni di natura contabile sul grado di significatività degli aggregati di bilancio, il riproporsi di tale comportamento accentua le criticità derivanti dall'evoluzione del quadro normativo statale che attraverso interventi legislativi e misure amministrative amplia gradualmente le forme di incentivazione e di penalizzazione nei confronti dei livelli di governo che presentano tassi di impiego delle risorse non in linea con gli obiettivi di risultato e temporali assunti in sede di programmazione nazionale.

A ciò occorre opporre una rivisitazione del quadro normativo regionale che sia in grado di incrementare il livello di efficienza gestionale dei processi decisionali interni e di quelli operativi esterni assicurando tempi e livelli di monitoraggio e controllo tali da permettere politiche di riallocazione alternative delle risorse disponibili.

Per quanto riguarda le politiche finanziarie destinate ad alimentare gli investimenti regionali, il triennio considerato si presenta contraddistinto da mutamenti tanto nelle variabili di contesto che con riguardo all'entità delle risorse disponibili.

Sotto quest'ultimo aspetto, il progressivo esaurirsi delle risorse per investimenti di fonte comunitaria a partire dal 2007, pur stimando ulteriori effetti di trascinamento per il biennio successivo di quelle misure ad attuazione ritardata, presupporrebbe l'attivazione di canali finanziari surrogatori di fonte statale o regionale.

Pur se la scomparsa integrale delle risorse dell'Unione Europea costituisce ipotesi altamente inverosimile, le stime in circolazione lasciano intravedere, senza entrare nel merito delle scelte dei settori privilegiati rispetto ai precedenti, una riduzione complessiva di circa il 30% di quelle fruite nel periodo precedente corrispondente ad un minor ammontare di risorse complessive oscillanti tra i 150 ed i 200 milioni di euro.

Il sistema economico e produttivo ligure, pertanto, verrebbe a risentire del venire meno di interventi finanziari per circa 380/400 milioni di euro per il prossimo periodo di programmazione comunitaria.

Al dato così approssimativamente prevedibile in oggi a causa della scarsità degli elementi oggetto di stima, si aggiunge un quadro normativo che nell'ultimo triennio ha circoscritto con particolare nettezza i limiti ed i vincoli che sovrintendono alla capacità del livello di governo regionale di porre in essere politiche di governo e sviluppo del tessuto economico locale.

L'art. 3 della legge 350/2003 (legge Finanziaria 2004) ha operato un'interpretazione autentica dell'art.119 della Costituzione escludendo la possibilità per le autonomie territoriali di ricorrere a forme di indebitamento per il finanziamento di spese d'investimento in favore di soggetti non appartenenti alle amministrazioni pubbliche.

Considerato che l'indebitamento costituisce il canale ordinario di finanziamento autonomo delle politiche di investimento regionali, la norma statale pone un preciso limite alle Regioni sulla possibilità di dare vita a politiche di finanziamento degli investimenti nei settori produttivi.

A tale disposizione si è aggiunto il nuovo patto di stabilità per l'anno 2005 e per i successivi, definito con la legge 311/2004 (Legge Finanziaria 2005), che ha posto il limite per le Regioni anche sulle spese in conto capitale definendo un sentiero di crescita del 4,8% per il 2005 e del 2% per il biennio successivo.

Entrambe le disposizioni, frutto della sempre più pressante esigenza di contenimento dei parametri di finanza pubblica nazionale all'interno di quelli previsti in sede UE, danno luogo ad un meccanismo di progressiva e graduale riduzione dei finanziamenti per investimenti complessivi, e di quelli in favore di soggetti non pubblici in particolare, da parte del livello regionale.

Gli elementi normativi descritti, che precludono alla progressiva scomparsa delle forme di sostegno diretto agli investimenti privati quali strumento di politica economica ed industriale, dispiegheranno i loro effetti in coincidenza temporale con l'entrata in vigore in Italia delle nuove disposizioni relative ai requisiti patrimoniali ed economici per l'accesso al mercato del credito da parte delle aziende nazionali (Basilea2).

In considerazione della struttura finanziaria e delle dimensioni medie delle imprese nazionali, la rarefazione delle fonti di finanziamento creditizie rischia di produrre effetti amplificati in presenza di una predeterminata riduzione dei trasferimenti pubblici a sostegno dell'economia.

Pur se riconducibili a componenti contabili diverse, risorse di natura corrente e risorse per le politiche di investimento (il quadro di riferimento per il 2006 e per il biennio 2007 - 2008) sono correlate qualora si consideri che una nuova prospettiva di strumenti di intervento sulle politiche di investimento risulterebbe priva di efficacia qualora squilibri contabili di parte corrente non consentissero di sopportare nel medio lungo periodo oneri necessari per sostenere livelli di indebitamento più elevati, tali cioè da sopperire parzialmente al venire meno dei canali extra regionali di finanziamento delle politiche economiche.

Pertanto, tali oneri finanziari, coperti con le risorse correnti del bilancio regionale, sono oggetto di particolare attenzione anche in considerazione della loro sensibilità, ai giudizi delle agenzie di *rating* sulle performance sia della Regione che dello Stato.

Il recente outlook negativo espresso da Standard & Poors sul *rating* della Repubblica Italiana (AA-) tende a favorire un ulteriore aggravio degli oneri da interessi per quegli enti territoriali che ricorreranno al mercato del capitali per reperire le risorse necessarie alle loro politiche di sviluppo.

La manovra di finanza regionale per il 2006, dato il contesto evidenziato, deve porsi l'e-

signanza di correggere lo squilibrio della parte corrente non soltanto come salvaguardia del principio istituzionale di buona gestione della cosa pubblica, ma soprattutto quale presupposto senza il quale non è più possibile dare vita a politiche di sviluppo del territorio e dei suoi soggetti, economici e sociali.

In questo quadro le dinamiche finanziarie ed economiche del settore sanitario rivestono un ruolo determinante per entità e per capacità di compressione degli altri settori di spesa regionale condizionando i contenuti ed i margini di manovrabilità del bilancio regionale.

In tal senso, ed avuto riguardo alla dimensione degli squilibri annui e di quello cumulato, è da ritenersi impercorribile la previsione di una manovra che veda l'azione di semplici misure di riduzione e riallocazione delle risorse discrezionali.

La situazione in essere, infatti, presuppone la necessità di interventi esterni da parte del Governo centrale o, in alternativa, l'attivazione di misure di finanza straordinaria sulle leve fiscali e sul patrimonio regionale unitamente a misure drastiche di contenimento e razionalizzazione degli elementi strutturali del sistema sanitario regionale.

Più volte le Regioni hanno richiesto in sede formale il rispetto da parte del Governo degli impegni assunti in sede di legge finanziaria per il 2005 laddove l'integrazione a ripiano dei disavanzi 2001 - 2003 per 2 miliardi di euro costituiva misura anticipatoria del maggior fabbisogno da riconoscere alle Regioni per il finanziamento dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA).

Oltre alla mancata considerazione a tutt'oggi delle istanze regionali a livello politico costituisce ulteriore motivo di preoccupazione il prosieguo dell'iter tecnico di formalizzazione e contestazione dei saldi negativi per il 2004 nonché l'ulteriore verifica prevista nel mese di settembre sul mantenimento dell'equilibrio gestionale infrannuale per il 2005 al cui mancato conseguimento la legge finanziaria 311/2004 e l'Accordo Stato - Regioni del 23 marzo 2005 riconducono pesanti sanzioni di ordine finanziario e vincoli di ordine amministrativo ed istituzionale.

La situazione complessiva così come descritta nelle analisi tendenziali, e la sua plausibile evoluzione nel corso del prossimo anno, presuppone comunque la necessità di valutare un'ipotesi di manovra regionale la cui attuazione è da intendersi subordinata al mancato accoglimento, in sede di presentazione del disegno di legge finanziaria statale per il 2006, delle richieste di intervento finanziario a salvaguardia dei livelli di spesa sanitaria.

L'ipotesi di manovra

La struttura della manovra di finanza regionale da porre in essere nel corso del 2006 deve porsi più obiettivi e non semplicemente di ordine finanziario:

1. assicurare la correzione degli aggregati contabili attraverso interventi in grado di colmare lo squilibrio sanitario strutturale evidenziato per il 2004 e per il 2005;
2. modificare in modo permanente le grandezze finanziarie disponibili in modo tale da garantire un percorso di rientro del disavanzo cumulato ed in via di formazione;
3. assicurare gli spazi temporali e le risorse aggiuntive indispensabili ad operare, nel corso del triennio 2006 - 2008, gli interventi sull'apparato di offerta dei servizi sanitari erogati dalla Regione ai cittadini liguri secondo le dinamiche di consumo attese nei prossimi anni;
4. apportare i primi interventi sul quadro normativo che disegna i sistemi settoriali di governance delle politiche regionali in corrispondenza di quegli aspetti prioritari che maggiormente influenzano la formazione e l'evoluzione dei flussi finanziari ed economici.

In considerazione della molteplicità degli obiettivi che si intendono perseguire e della complessità tecnica degli interventi necessari, la manovra finanziaria di seguito descritta punta

all'attivazione in un'unica soluzione di tutti gli strumenti disponibili nella consapevolezza che l'effettuazione di interventi di tale natura presuppone condizioni di contesto politico e sociale difficilmente duplicabili nel corso di un mandato legislativo.

Sulla base di tali premesse, la manovra ipotizzata, anche attraverso uno specifico intervento legislativo eventualmente anticipatorio del disegno di legge finanziaria per il 2006, opera su tre diversi versanti:

1. attivazione degli strumenti di contenimento dei trend attesi di spesa con particolare riferimento alla spesa farmaceutica ed ai costi dei fattori di produzione dei servizi, secondo target crescenti dallo 0,75% del 2006 all'1,5 % del 2007;
2. manovra della leva fiscale tale da assicurare livelli di gettito adeguati al fabbisogno combinati con requisiti di efficacia impositiva ed equità distributiva dello sforzo fiscale tra i diversi comparti economici e sociali;
3. impiego degli *asset* patrimoniali della Regione e degli enti sanitari attraverso modalità di dismissione che garantiscano la salvaguardia delle maggiori risorse derivanti dai processi di valorizzazione; in tal senso la strutturazione dell'operazione sul patrimonio è da intendersi realizzabile in due fasi laddove la prima assume ad obiettivo il riconoscimento contabile dell'intervento di dismissione legato alla cessione dei beni, la seconda viene a strutturarsi in modo più complesso ed articolato nel tempo assicurando il rientro dei margini economici derivanti dalla valorizzazione dei singoli cespiti.

Nel prospetto che segue vengono riportate per tipologia di intervento gli effetti economici e contabili delle misure ipotizzate e la loro dislocazione temporale, precisando che la non coincidenza tra gli squilibri evidenziati nell'analisi del quadro tendenziale e la stima quantitativa degli effetti della manovra è da intendersi riconducibile ad una valutazione prudenziale dei possibili ulteriori finanziamenti derivanti dalle questioni ancora aperte con il Governo centrale e di altre partite in grado di compensare eventuali variazioni delle grandezze di riferimento.

Interventi (milioni di euro)	2006	2007
Maggiori Entrate	175	130
Di cui:		
- interventi fiscali	90	110
interventi straordinari sul patrimonio	65	20
altre misure contabili	20	
Riduzioni di spesa	30	45
Totale Effetto Manovra	205	175

Per quanto riguarda le politiche di investimento, il quadro di riferimento esposto mette in risalto la necessità di provvedere ad una revisione degli strumenti legislativi disponibili per

il finanziamento delle famiglie e delle imprese.

Per le prime i tradizionali strumenti di finanziamento diretto vanno sostituiti orientando le risorse attraverso modelli di partecipazione al capitale di rischio e di agevolazioni creditizie anche integrative dei canali bancari privati.

Entrambi gli strumenti, infatti, sono sottratti dal legislatore ai limiti ed ai vincoli quantitativi previsti dalle disposizioni in materia di indebitamento (art. 3 legge 350/2003) e di patto di stabilità (art. 1 legge 311/2004) trattandosi di partite finanziarie ed in quanto tali escluse dai criteri SEC 95 di EUROSTAT di calcolo dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni.

Sinergica rispetto a tale disegno appare anche la possibilità di canalizzare le risorse per investimento su misure innovative di finanza di progetto, per alimentare gli investimenti infrastrutturali di breve e medio raggio nel territorio, richiamando risorse da altri settori pubblici e privati attraverso un programma di produzione normativa che investa e responsabilizzi i soggetti regionali (FILSE, LIGURCAPITAL), sino ad oggi impiegati nella mera gestione amministrativa delle politiche di investimento, anche nella progettazione degli strumenti di intervento delle politiche industriali e produttive.

Per quel che riguarda le misure da adottarsi sul quadro normativo che presidia i processi di formazione ed attuazione delle decisioni aventi riflessi di carattere finanziario, l'obiettivo della manovra 2006 deve avere riguardo a :

1. modifiche nelle regole che disciplinano acquisizione e gestione dei fattori produttivi dell'azione regionale, con particolare riguardo alle risorse umane ed a quelle strumentali, le cui logiche gestionali attuali risentono di vincoli e condizionamenti derivanti da assetti normativi ormai superati;
2. interventi sulle discipline di settore in grado di accelerare le procedure di impiego delle risorse, di verifica rispetto ai fabbisogni e di loro eventuale riacquisizione ed allocazione su obiettivi alternativi.

L'insieme degli interventi sulle regole deve, inoltre, risultare coerente con le finalità complessive di politica economica della manovra contribuendo attraverso le risorse derivanti dalla razionalizzazione degli assetti normativi e dall'incremento atteso di produttività dei fattori alla salvaguardia degli obiettivi economici e finanziari programmati.

DPEFR 2006-2008

INDIRIZZI PRIORITARI DELLA POLITICA REGIONALE

GLI INDIRIZZI PRIORITARI DELLA POLITICA ECONOMICA REGIONALE

Le politiche regionali della Regione Liguria del prossimo triennio perseguono, come obiettivi prioritari, il rafforzamento strutturale del tessuto socioeconomico regionale, la crescita dell'occupazione ed il miglioramento della qualità della vita dei cittadini liguri.

Tali priorità sono organizzate in **aree** di intervento e in obiettivi strategici:

Governo regionale e rapporti con gli altri soggetti istituzionali

Revisione della legislazione e del ruolo regolamentare della Regione

Attività produttive, lavoro, occupazione, crisi industriali

Portualità e logistica

Infrastrutture e servizi per la mobilità

Internazionalizzazione

Politiche sociali e sanitarie

Politiche per l'educazione e la formazione Valorizzazione del profilo turistico ambientale e culturale della Liguria

Pianificazione del territorio e delle risorse naturali e riqualificazione ambientale

Ricerca e innovazione tecnologica

Organizzazione interna

Governo regionale e rapporti con gli altri soggetti istituzionali

La recente Riforma costituzionale, con l'elezione diretta del Presidente e la diversa distribuzione di competenze tra Stato e Regioni, anche se non completa, ha visto il ridisegno complessivo dei ruoli, con la trasformazione della regione in Ente di governo e di programmazione.

Obiettivi strategici

- 1.1 Riorganizzare il ruolo istituzionale della Regione in un'ottica di governance
- 1.2 Rafforzamento del ruolo di programmazione della Regione
- 1.3 Le tecnologie informatiche e telematiche come strumento di governo e servizio: di contenuti e strategia finanziaria
- 1.4 Utilizzo ordinario di strumenti di governance territoriale e rigenerazione urbana
- 1.5 Implementare le politiche in un'ottica di genere

OBIETTIVO STRATEGICO 1.1

Riorganizzare il ruolo istituzionale della Regione in un'ottica di governance.

Situazione di partenza

Nella distribuzione delle competenze fra i diversi enti istituzionali, è ormai principio consolidato quello di riservare alla competenza regionale le funzioni programmatiche e attribuire le competenze gestionali ai livelli istituzionali inferiori, nell'ottica della sussidiarietà.

Ormai marginali sono le funzioni di gestione vera e propria residue alla Regione. La maggior parte delle funzioni gestionali, invece, sono o debbono essere attribuite ad enti e istituzioni di livello inferiore che si trovano sul piano di azione più adeguato.

L'obiettivo di tale distribuzione di competenze è un'efficiente azione di governo basata sulla sussidiarietà, in un'ottica di cooperazione interistituzionale con altri livelli di governo, e più in generale con altri soggetti pubblici o privati.

In questa ottica di affermazione della governance regionale, si impone un ulteriore obiettivo di rafforzamento di tale ruolo istituzionale della Regione attraverso lo sviluppo di logiche e processi di governo territoriale basati sul coinvolgimento e sulla regolazione del concorso, anche sotto il profilo finanziario, di soggetti diversi, istituzionali e sociali, pubblici e privati, per il conseguimento di obiettivi di beneficio pubblico e di interesse generale.

Di conseguenza, la Regione passa dalla "semplice" programmazione al "governo del territorio", acquisendo un ruolo primario nella definizione degli obiettivi fondamentali e delle linee di attuazione sia nella fase "verso l'alto" che in quella "verso il basso", mediante il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati.

Analisi dei bisogni della collettività, contesto socioeconomico territoriale e istituzionale

E' fortemente avvertita la necessità di dotarsi di strumenti in grado di fornire risposte alle istanze del territorio - cittadini, imprese, ambiente, ecc, - idonee a perseguire obiettivi e risultati multilivello, di qualità della vita e di competitività dei sistemi locali.

Assolutamente rilevante è, a tal fine, la capacità dell'ente regionale di definizione degli strumenti e dei modelli operativi per la promozione di azioni interistituzionali e coordinate, oltretutto concordate.

Per l'attuazione di obiettivi di governance regionale è necessario tener conto:

- delle relazioni tra i soggetti, interagenti o concorrenti, nella realizzazione delle politiche pubbliche;
- degli strumenti e delle regole per gestire efficacemente tali relazioni;
- dei processi di attivazione e abilitazione dei soggetti coinvolti e delle reti di relazioni che li interconnettono.

L'obiettivo fissato richiede anche la riforma di alcune fondamentali leggi regionali:

legge regionale di riforma del decentramento amministrativo e dei rapporti con gli enti locali;

legge regionale di riordino delle comunità montane;

legge regionale di riforma degli enti regionali;

legge regionale in materia di nomine di competenza regionale;

legge regionale in materia di programmazione.

Analisi di fattibilità giuridica e finanziaria

Il ruolo acquisito dalla Regione nelle ultime riforme costituzionali, consente un'azione incisiva

va e determinante, caratterizzata da una forte autonomia, per la promozione e il potenziamento della governance regionale sul territorio.

OBIETTIVI SPECIFICI

Impostazione dei rapporti con lo Stato e con le autonomie locali e funzionali volti ad aumentare l'efficacia dell'azione regionale

Miglioramento dei rapporti con l'Unione Europea ed in particolare con gli enti e gli organismi internazionali e comunitari per rafforzare il ruolo e la presenza della regione in ambito comunitario

Aggiornamento e riorganizzazione del ruolo degli Enti strumentali della Regione

In attesa della legge regionale di riordino delle comunità montane approvare uno o più provvedimenti che affrontino trasversalmente le problematiche dell'entroterra tenendo conto delle sue peculiarità demografiche, occupazionali e imprenditoriali

OBIETTIVO STRATEGICO 1.2

Rafforzamento del ruolo di programmazione della Regione

Situazione di partenza

Il triennio in corso si caratterizza per la riforma della politica di coesione, essendo stato avviato nel luglio 2004 il negoziato sulla politica regionale 2007-2013.

Una delle principali novità della riforma predisposta dalla Commissione europea è il tentativo di rafforzare a livello europeo e nazionale l'identificabilità, la visibilità e la verificabilità degli obiettivi strategici di questa politica e di meglio legarli agli obiettivi di sviluppo fissati nei vertici di Lisbona e Goteborg.

L'enfasi sulla programmazione si concretizza nella previsione, da parte di ogni paese beneficiario, di un Quadro di riferimento Strategico Nazionale (QSN), da intendersi non come un documento di programmazione calato dall'alto in una struttura gerarchica, ma che derivi da una valorizzazione del ruolo centrale delle regioni nel processo di programmazione e si avvalga dell'importante contributo delle rappresentanze degli enti locali e degli interessi privati. Il QSN infatti sarà elaborato sulla base dei Documenti Strategici Regionali e ciò evidenzia la necessità di un rafforzamento dell'integrazione, sia all'interno delle Regioni, sia tra le Regioni stesse, sia tra le scelte regionali e le politiche settoriali di rete nazionali.

Gli obiettivi di coesione economica, sociale, territoriale e di competitività non possono che essere comuni alla politica regionale comunitaria e nazionale essendo quest'ultima realizzata attraverso il Fondo per le Aree sottoutilizzate, le Intese Istituzionali di Programma, gli Accordi di Programma Quadro. Ne discende che il QSN e i documenti preliminari di quest'ultimo, i Documenti strategici regionali, saranno riferito ad entrambe le politiche.

Inoltre la Corte dei Conti da tempo chiede maggiore trasparenza nella definizione delle strategie regionali e nell'allocazione delle risorse e una particolare attenzione alla verifica del raggiungimento degli obiettivi.

Questa è un'occasione importante per ripensare l'impostazione generale del sistema di programmazione e controllo, perché anche gli strumenti più strettamente regionali siano integrati nel quadro generale di riferimento programmatico e perché siano definiti con chiarezza gli obiettivi strategici da perseguire e i risultati cui tendere con le diverse fonti di finanziamento. Perché ciò sia possibile è necessario avviare un ciclo di Programmazione, Bilancio e Controllo

strategico, in modo da assicurare da una parte la coerenza delle scelte finanziarie con quelle programmatiche e dall'altro la costante verifica del raggiungimento degli obiettivi, al fine della riprogrammazione.

L'impatto atteso riguarda da una parte la capacità della macchina regionale di programmare e rendere esplicite le sue strategie, anche ai fini della valutazione di efficacia e quindi di impostare con il tempo un vero e proprio sistema di accountability.

Dall'altra la capacità di coinvolgere gli enti territoriali nelle scelte programmatiche inducendo anche il rafforzamento dei loro sistemi di autocontrollo, che si concretizza con l'aumento di efficacia delle azioni e quindi con una migliore gestione delle risorse pubbliche.

Analisi dei bisogni della collettività, contesto socioeconomico territoriale e istituzionale

Si va sempre più affermando il bisogno di trasparenza nelle strategie politiche e di gestione della cosa pubblica. È indispensabile pertanto che la Regione si doti di strumenti di programmazione oggettivi e coerenti sistemi di verifica dei risultati, validati e condivisi anche per poter rendere conto ai cittadini delle sue scelte.

Questa esigenza viene ulteriormente evidenziata dal momento che le risorse pubbliche sono sempre più scarse, quindi è necessario individuare le priorità per rendere efficaci gli interventi ed aumentare contestualmente l'efficienza della macchina amministrativa.

È opportuno pertanto riorganizzare tutti gli strumenti di programmazione, da quelli strategici a quelli più settoriali e sostenere e accrescere la capacità dei soggetti sussidiati di partecipare alle scelte programmatiche e di gestire al meglio le risorse messe a disposizione della Regione.

Analisi di fattibilità giuridica e finanziaria

La normativa di riferimento principale è la legge regionale n. 18 del 1994, che stabilisce che "la Regione adotta la programmazione come metodo di governo per lo svolgimento delle attività proprie, per lo sviluppo economico e sociale e per il superamento degli squilibri esistenti all'interno del suo territorio.

Determina gli obiettivi generali della programmazione economico-sociale e della pianificazione territoriale e stabilisce le forme e i modi della partecipazione degli enti locali alla elaborazione dei piani e dei programmi regionali; fissa i criteri e le procedure per la formazione ed attuazione degli atti e degli strumenti della programmazione socio-economica degli enti locali.

I bilanci annuali e pluriennali determinano la ripartizione delle risorse destinate al finanziamento del programma di investimento degli enti locali e costituiscono sede di riscontro dell'efficacia della programmazione."

Il processo di valutazione e controllo strategico, funzione che supporta l'attività di programmazione strategica e di indirizzo politico-amministrativo e che mira a verificare attraverso analisi preventive e successive l'effettiva attuazione delle scelte strategiche, trova il principale riferimento nel Decreto Legislativo n. 286/1999.

OBIETTIVI SPECIFICI

Revisione dell'impianto di pianificazione e controllo strategico
Coordinamento e revisione degli strumenti di programmazione

OBIETTIVO STRATEGICO 1.3

Le tecnologie informatiche e telematiche come strumento di governo e servizio: di contenuti e strategia finanziaria

Situazione di partenza

Attraverso il rafforzamento dell'e Government si intende, nel solco delle iniziative già avviate e in quelle future basate anche sul riuso delle soluzioni sviluppate, rafforzare la capacità dell'Ente di operare nelle sue funzioni interne (di natura tecnico-amministrativa) e di cooperare tra istituzioni anche mettendo a sistema l'azione istituzionale per incrementare la capacità di soddisfare le esigenze del territorio stesso. Si intende anche utilizzare le tecnologie IC con l'obiettivo della semplificazione complessiva.

Obiettivi strategici del triennio sono anche quelli legati all'utilizzo delle tecnologie dell'informazione per intervenire sulla qualità di vita del cittadini liguri visto soprattutto alla luce delle sue esigenze di salvaguardia della salute, del lavoro, del benessere complessivo. In questa logica saranno sviluppati i sistemi informativi idonei a favorire la massima ed adeguata occupazione dei potenziali lavoratori e la formazione dei giovani e delle categorie deboli anche attraverso strumenti di nuova concezione (*e Learning*). Particolare attenzione verrà data al rafforzamento di tutte le tecnologie applicate al comparto socio-sanitario per la maggiore efficienza del sistema regionale di assistenza così come di diagnosi e cura anche in raccordo con le Aziende sanitarie ed ospedaliere liguri.

In ultimo le tecnologie IC verranno applicate allo sviluppo del territorio e alla sua promozione attraverso il rafforzamento delle reti di servizi per i soggetti economici e l'introduzione di strumenti evoluti di marketing territoriale e dell'offerta commerciale del nostro territorio. In questa logica si intende utilizzare le tecnologie per combattere alcune debolezze strutturali del nostro sistema produttivo connesse soprattutto alla mancanza di una cooperazione sistemica tra imprese e tra queste e la pubblica amministrazione. Le tecnologie telematiche troveranno particolare applicazione anche in alcuni ambiti connessi alle rete infrastrutturali, quali la cooperazione nell'ambito del sistema portuale ligure e la gestione dei flussi di merci sulla rete stradale e ferroviaria.

Analisi dei bisogni della collettività, contesto socioeconomico territoriale e istituzionale

L'attuazione degli obiettivi si concretizzerà inoltre a seguito dall'analisi attenta della domanda del territorio ligure: questo richiede la programmazione e l'attuazione di azioni concrete atte a rafforzare lo sviluppo di innovazione in campo informatico e telematico, anche in funzione della presenza in Liguria di un tessuto produttivo di comparto con caratteri di eccellenza internazionale (elettronica, informatica, bioinformatica, TLC, ...), per incrementare la capacità di erogare servizi telematici identificati sulla base delle esigenze specifiche del cittadino, dell'impresa, dell'utenza istituzionale.

Analisi di fattibilità giuridica e finanziaria

Gli obiettivi strategici sono riconducibili primariamente al Piano Operativo Triennale di Informatizzazione della Regione Liguria 2003 – 2005 redatto nelle forme previste dalla l. r. 23/1995 ed approvato dal Consiglio regionale (D.C.R. 17 del 17/06/2003), al Piano d'azione territoriale di eGovernment "eLiguria" (D.G.R. n. 374/2002), alle politiche di sviluppo del Portale Web regionale (D.G.R. 99/2002), alle strategie di sviluppo del progetto istituzionale "Liguria in

Rete” e del sistema pubblico di connettività regionale, alle linee guida comunitarie e Europe, alle direttive nazionali di sviluppo della società dell’informazione e dell’e Government.

In merito alla capacità di investimento nel triennio per il perseguimento degli obiettivi settoriali, anche al fine di ridurre l’impatto sulle risorse ordinarie, si intendono utilizzare le risorse finanziarie connesse agli Accordi di Programma Quadro che utilizzando le risorse CIPE “aree sottoutilizzate” per la Società dell’Informazione, al Piano Nazionale di eGovernment, alle leggi di settore, dai programmi di iniziativa comunitaria anche transnazionali e dalla futura programmazione dei Fondi Strutturali 2007 - 2013. In particolare per questi ultimi, nell’ambito delle politiche di Convergenza e Cooperazione territoriale ed interregionale ed Occupazione che interesseranno la nostra Regione e che si prevede comprendano specifici interventi nei settori dell’innovazione ed economia della conoscenza e dell’accessibilità, si intende far convergere nella concertazione con la Commissione, fin dalla fase iniziale, le politiche regionali di sviluppo della società dell’informazione sia in termini finanziari che di merito.

OBIETTIVI SPECIFICI

Sviluppare il sistema informativo regionale nelle sue componenti trasversali, di comparto e di comunicazione in rete

Dispiegare le tecnologie di base sul territorio soprattutto nell’ambito del sistema pubblico di connettività a larga banda

Attuare politiche di indirizzo e supporto agli Enti locali per l’integrazione dei rispettivi sistemi informativi e la cooperazione applicativa

OBIETTIVO STRATEGICO 1.4

Utilizzo ordinario di strumenti di governance territoriale e rigenerazione urbana

Situazione di partenza

La Regione Liguria, già nelle passate legislature, ha sperimentato i nuovi strumenti di programmazione complessa per la gestione del territorio - quali ad esempio i Programmi di Riqualficazione Urbana (Pru), i Programmi di Riqualficazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile del Territorio (Prusst) e i Contratti di Quartiere (CdQ) -, che introducono forti innovazioni nelle procedure e nella progettazione urbanistica.

Il paradigma sul quale si sono consolidate in tempi recenti le trasformazioni urbane più importanti si fonda sui seguenti elementi:

- i sistemi urbani hanno smesso di crescere quantitativamente, si tratta dunque di riordinare i frammenti stratificati nelle diverse fasi d’evoluzione
- i vuoti urbani, sia quelli lasciati dalla corsa espansiva sia quelli prodotti dalla defunzionalizzazione di singole parti urbane o ancora le zone connesse con le stazioni e con i nodi della mobilità, sono i luoghi privilegiati per proporre una nuova tessitura sia urbanistica sia economico-funzionale
- la fascia urbana maggiormente interessata è quella delle periferie intermedie, compresa fra i centri storici e le più recenti propaggini urbane oppure nella saldatura tra i vari comuni del *continuum* costiero.

La rigenerazione di questi ambiti sembra essere, dunque, il tema essenziale della riqualficazione urbana e territoriale.

Si prevede in particolare di:

- garantire gli indirizzi e upportare finanziariamente gli Enti Locali per la promozione di interventi finalizzati alla riqualificazione delle aree urbane degradate
- diversificazione ed integrazione delle funzioni da insediare a garanzia di una maggiore vivibilità e nel tentativo di limitare l'insorgere di fenomeni di degrado sociale
- promuovere programmi di valorizzazione urbana tesi all'individuazione di linee di sviluppo economico estendendo il sistema degli incentivi fiscali
- promuovere la qualificazione dei servizi urbani e territoriali ricorrendo anche alle forme del project financing e, più in generale, al partenariato pubblico-privato
- promuovere le politiche comunali caratterizzate da un'attenta considerazione delle problematiche ambientali, con particolare riferimento alla compatibilità tra gli interventi di trasformazione urbanistico-territoriale
- definire programmi urbani complessi di dare efficacia alla scelte politiche ed economiche della regione e garantire la realizzazione di progetti di organica trasformazione territoriale
- Sviluppare sinergie tra le risorse messe a disposizione dalla regione e quelle di altri soggetti, pubblici o privati.

Analisi dei bisogni della collettività, contesto socioeconomico territoriale e istituzionale

Una riflessione generale sul ruolo svolto dalle funzioni di governo nelle politiche pubbliche e, all'interno di queste, della Regione, mette in evidenza:

- l'incerta distribuzione delle funzioni amministrative tra centro e periferia e, conseguentemente, la necessità di nuovi modelli di coordinamento istituzionale tra soggetti pubblici
- la necessità di uno spazio politico regionale per la gestione dei conflitti.

Tra i possibili modi in cui tale rafforzamento potrebbe essere conseguito si privilegia la sperimentazione di nuove occasioni di partenariato istituzionale e intersettoriale.

Gli interventi fisici (sia che prevedano un rinnovamento radicale, fino alla sostituzione dell'impianto insediativo, sia che mirino al miglioramento edilizio e degli spazi pubblici) e quelli a favore della popolazione (miglioramento del benessere attraverso il sostegno sociale del reddito ed elevazioni del reddito esistente) devono essere coordinati; sono pertanto necessarie azioni mirate che si accompagnino ad interventi di riqualificazione degli edifici e degli spazi pubblici.

Analisi di fattibilità giuridica e finanziaria

Occorre una specifica normativa regionale che consenta la promozione dei Programmi urbani complessi ed è opportuno elaborare specifiche metodologie di facilitazione dei processi decisionali.

OBIETTIVI SPECIFICI

Favorire la promozione del marketing territoriale per la trasformazione urbanistica attraverso la costituzione di Società miste

Organizzazione del Centro di Valutazione Territoriale e del centro permanente di concertazione tra i vari livelli di governo regionali (Urban center)

Promozione dell'utilizzo della programmazione urbana complessa

Iniziative in materia di opere pubbliche

OBIETTIVO STRATEGICO 1.5

Implementare le politiche in un'ottica di genere

Situazione di partenza

L'occupazione a livello di genere mostra che nel 2003 le donne hanno colmato una parte importante del divario che ne ha contrassegnato la presenza sul mercato del lavoro.

Dal 1993 al 2003 il tasso di occupazione femminile è salito, in Liguria, del 6,4% contro il 4,2% medio nazionale, mentre il tasso di attività maschile è sceso ovunque nello stesso periodo. Tenuto conto della dinamica flettente dei residenti emerge che l'aumento dell'occupazione è interamente a vantaggio della componente femminile, mentre quella maschile conosce una contrazione significativa. Nel 2003 le donne costituiscono il 40,6% del totale degli occupati, contro il 35,6% del 1993. Al secondo trimestre 2005 il dato cresce ulteriormente (41,1%).

La dinamica ligure si colloca nel solco di un fenomeno in atto a livello nazionale e nell'ultimo decennio il tasso di occupazione femminile, pur in crescita, rimane di 6 punti percentuali al di sotto di quello del nord ovest, mentre migliora rispetto al dato medio nazionale.

Una dinamica opposta manifesta la disoccupazione per genere. Nell'ultimo decennio i tassi relativi mostrano una relativa convergenza, anche se la componente femminile rimane sempre più elevata di quella maschile.

Nel 2003 si hanno infatti 23.000 donne e 17.000 uomini tra le persone in cerca di lavoro; i tassi di disoccupazione sono pari all'8,4% per le donne e 4,3% per gli uomini. Al secondo trimestre 2005 il tasso di disoccupazione scende ulteriormente e passa al 7,7% per le donne e al 2,3% per gli uomini.

In Liguria il calo del tasso di disoccupazione è molto forte sia per le donne sia per gli uomini e interessa tutte le province, in particolare quelle occidentali. Rispetto alle due aree di confronto principali – cioè l'Italia e il Nord Ovest, il tasso di disoccupazione femminile della Liguria mostra, nel tempo, una sostanziale convergenza con quello del Nord Ovest e un distacco crescente dalla media nazionale.

I diversi indicatori sociali disponibili mostrano alcune ulteriori rilevanti caratteristiche della società ligure. Emerge in primo luogo una sostanziale **debolezza della famiglia**: le famiglie sono più piccole, più fragili, con maggiori distanze tra generazioni (per la maggiore età media al primo figlio), in maggior misura unipersonali e monogenitore, con maggiori carichi di assistenza degli anziani (in Liguria sono assistiti da strutture pubbliche 3,8 ultrasessantacinquenni ogni 100 e presentano una struttura particolare dei consumi: maggior peso dei generi alimentari e minore degli altri beni, minore spesa media per famiglia rispetto alla media nazionale, minore incidenza beni durevoli, eccezion fatta per motociclette (per la morfologia del territorio urbano) e televisori (per la struttura demografica). L'insieme di questi elementi provoca, di fatto, maggiori difficoltà per le donne, su cui continuano a gravare buona parte delle istanze di cura che fanno capo al contesto familiare.

Anche i casi di assistenza domiciliare sono indicatori di situazioni di disagio familiare e di probabile sovraccarico, in termini di lavoro di cura, per le donne che scontano, di conseguenza, maggiori difficoltà di permanenza/accesso nel/al mercato del lavoro: per l'anno 2001, in Liguria, risultano essere stati trattati in regime di Assistenza Domiciliare Integrata 14.245 anziani, con un tasso di 35,2 ogni 1.000 anziani, inferiore solo ai dati della Valle d'Aosta e del Friuli ma superiore alla media nazionale (20,3).

Analisi dei bisogni della collettività, contesto socioeconomico e istituzionale

L'esperienza del ciclo di programmazione regionale che si avvia a conclusione, insieme a quella derivante dall'ultimo decennio di interventi nel campo della formazione, dell'orientamento, delle politiche del lavoro, suggeriscono le seguenti considerazioni:

- in linea generale, gli interventi legati alla ricerca delle pari opportunità **non hanno sviluppato l'auspicato effetto leva** e sono rimasti di scarsa entità finanziaria e di modesto impatto
- sono stati raggiunti **buoni risultati con progetti pilota**, che tuttavia necessitano di maggiore diffusione e trasferimento. La difficoltà è di **passare a un reale mainstreaming di genere**, richiedente un **collegamento con altre politiche** (sociali, territoriali, aziendali) che non si limiti alla semplice integrazione di strumenti attuativi o a azioni esemplari.

Le scelte da privilegiare in riferimento alle pari opportunità e nella declinazione del rispetto di tale principio dovranno seguire una logica orientata al mainstreaming di genere, che rappresenta l'assoluta novità del prossimo periodo di programmazione.

Gli obiettivi e le linee di intervento regionali troveranno una più dettagliata specificazione nel quadro di una strategia generale per le pari opportunità che prevede, secondo un approccio integrato/duale:

- **interventi diretti**, rivolti alla promozione e al mantenimento dell'occupazione femminile e a migliorare le condizioni di vita e la situazione delle donne nel MdL e nella società
- e, al tempo stesso, di assumere fino in fondo la **logica del mainstreaming**, puntando a far sì che la prospettiva di genere sia presente in ogni politica e strategia di settore.

La strategia di integrazione e implementazione del principio di pari opportunità nell'ambito dell'azione regionale è suscettibile quindi di articolarsi in specifiche linee di intervento volte a perseguire, prioritariamente:

- *il miglioramento delle condizioni di vita delle donne e degli uomini*, attraverso la promozione di azioni volte a migliorare la fruibilità degli spazi urbani e delle risorse ambientali e turistiche in un'ottica *women e family oriented* ovvero l'introduzione di un sistema di servizi e di una politica degli orari e dei tempi delle città più attenta ai bisogni delle donne e più in generale delle famiglie;
- *il miglioramento dell'accesso delle donne al mercato del lavoro e alla formazione*, tramite il rafforzamento dell'occupabilità femminile attraverso iniziative di empowerment e di supporto nell'individuazione di percorsi professionali personalizzati; il sostegno all'impiego di risorse femminili qualificate; la promozione di iniziative che concorrano alla riduzione di fenomeni di segregazione verticale; il supporto a iniziative che concorrano alla riduzione del divario occupazionale esistente tra uomini e donne, in relazione alle caratteristiche del MdL e alle caratteristiche della popolazione di riferimento, disaggregata per genere;
- *il miglioramento della condizione delle donne sul lavoro e la redistribuzione del lavoro di cura*, attraverso la promozione di pari opportunità di carriera per uomini e donne, in particolare in ruoli in cui le donne risultano sottorappresentate; la redistribuzione del lavoro di cura con l'adeguamento della rete delle strutture sociali e civili pubbliche di base; il sostegno a iniziative che concorrano all'introduzione di elementi di flessibilità nell'organizzazione del lavoro;
- *la promozione della partecipazione delle donne alla creazione di attività socio economiche* tramite il sostegno alle iniziative imprenditoriali realizzate da donne; la promozione di inizia-

tive che concorrano alla valorizzazione delle competenze femminili, attraverso lo sviluppo innovativo e imprenditoriale di interventi che prevedano il recupero e la rivitalizzazione di saperi e pratiche tradizionalmente patrimonio femminile.

OBIETTIVI SPECIFICI

Monitorare lo stato di attuazione delle politiche di pari opportunità

Promuovere una strategia integrata attraverso politiche regolative e di promozione di azioni positive e *best practice*

Promuovere politiche di conciliazione

Sperimentare la lettura dei bilanci e dei piani in un'ottica di genere.

Revisione della legislazione e del ruolo regolamentare della Regione

Al ruolo e alle funzioni importanti recentemente attribuite all'istituzione regione, non ha corrisposto un'adeguata capacità di esprimere politiche di coesione e di integrazione dei territori che spesso sono stati lasciati soli.

Questo sarà il filo conduttore del nostro lavoro: un federalismo cooperativo, solidale e non competitivo, che veda gli amministratori locali come attori del governo della nostra regione.

Compito della regione è dunque quello di integrare territori, culture, professionalità per definire una forte identità regionale e dare alla Liguria quella proiezione internazionale che, sola, può offrire opportunità di sviluppo per il futuro.

Obiettivo strategico

2.1 Revisione della normativa di settore per orientare ed aumentare l'efficacia del supporto regionale all'attuazione delle politiche da parte dei soggetti sussidiati

OBIETTIVO STRATEGICO 2.1

Revisione della normativa di settore per orientare ed aumentare l'efficacia del supporto regionale all'attuazione delle politiche da parte dei soggetti sussidiati

Situazione di partenza

È indispensabile un adeguamento ai nuovi compiti istituzionali legati alle recenti riforme costituzionali: è necessario orientare la normativa di settore in un diverso rapporto tra Regione, che dà regole generali, supporta e promuove, e soggetti sussidiati, che attuano gli interventi, rispettando le regole generali ed usufruendo delle leve fornite dall'Ente regionale.

Il risultato atteso è legato alla semplificazione e velocizzazione delle procedure autorizzative per i settori produttivi e il commercio e all'aumento dell'efficienza dei soggetti sussidiati, che si concretizza nell'aumento di efficacia della loro azione, misurabile anche con la diminuzione dei tempi di risposta nell'espletamento delle procedure e nell'adeguamento a criteri e regole comuni.

Analisi dei bisogni della collettività, contesto socioeconomico territoriale e istituzionale

La semplificazione dei testi, delle regole, dei criteri attuativi è una necessità quanto mai sentita ed urgente, così come è importante stabilire delle priorità e quindi promuovere la programmazione degli interventi per aumentare il rapporto costi / benefici in un periodo in cui le risorse sono sempre più scarse.

Analogamente è sentita l'esigenza del coinvolgimento dei cittadini che chiedono di essere informati anche e soprattutto per quanto riguarda le tematiche ambientali e territoriali.

Analisi di fattibilità giuridica e finanziaria

La riforma del Titolo V della Costituzione ha conferito alla Regione poteri esclusivi su molte materie che saranno oggetto di revisione normativa, così come ha stabilito le materie concorrenti, sulle quali è necessaria una riflessione per evitare conflitti di competenze o il vuoto regolamentare.

OBIETTIVI SPECIFICI

Riorganizzazione del testo unico sulla viabilità

Elaborazione del testo unico sul trasporto pubblico locale non di linea attuativo della normativa nazionale

Revisione dell'impianto normativo regionale in materia di sport per migliorare l'efficacia degli interventi

Adeguamento e semplificazione delle norme urbanistiche, paesistiche ed edilizie

Semplificazione delle procedure ambientali e facilitazione per i richiedenti

Semplificazione delle procedure autorizzative e razionalizzazione della normativa che disciplina il settore delle attività estrattive

Semplificazione delle procedure autorizzative e razionalizzazione della normativa in materia di commercio

Attività produttive, lavoro, occupazione, crisi industriali

Il ruolo regionale deve esplicarsi nel rafforzamento del tessuto imprenditoriale, e nell'incontro tra domanda e offerta, sia nei settori più prettamente industriali, sia nell'agricoltura e nella

pesca, anche al fine di sostenere le imprese e di superare le crisi aziendali.

Cantieristica, elettromeccanica, trasporti, difesa e siderurgia sono un punto di forza della nostra economia e non un'ingombrante eredità.

Le fabbriche dannose per la salute e per l'ambiente vanno chiuse. Le altre industrie storiche vanno difese. Le aziende ad alta tecnologia vanno promosse

Bisogna tornare a far crescere l'agricoltura e la floricoltura, per troppo tempo considerate attività marginali e residuali

Salvaguardare un commercio amico del territorio, obiettivo importante cui può contribuire anche il commercio

Altrettanto importante è lo sviluppo delle attività artigianali e della piccola e media impresa

Obiettivi strategici

3.1 Sviluppo dell'occupazione attraverso la stabilizzazione del lavoro precario e l'aumento degli occupati

3.2 Interventi per il sostegno dell'occupazione e per il miglioramento della qualità e della sicurezza del lavoro

3.3 Consolidamento, rafforzamento e innovazione del sistema produttivo delle P.M.I.

3.4 Ammodernamento, programmazione e potenziamento della Rete commerciale

3.5 Tutela del cittadino attraverso l'aumento di consapevolezza del proprio ruolo di consumatore e utente

3.6 Promuovere un'attività di pesca orientata alla gestione razionale e responsabile delle risorse alieutiche, garantendone la conservazione nel tempo

OBIETTIVO STRATEGICO 3.1

Sviluppo dell'occupazione attraverso la stabilizzazione del lavoro precario e l'aumento degli occupati

Situazione di partenza

Il Mercato del Lavoro e, più in particolare, i Servizi per l'Impiego sono stati negli ultimi anni oggetto di profondi e radicali **cambiamenti**.

Negli anni recentemente trascorsi alcuni rilevanti provvedimenti amministrativi hanno iniziato a delineare nella nostra regione un quadro d'intervento centrato sulla **persona** e sulla **qualità**.

Innanzitutto è stato disciplinato il nuovo regime di funzionamento dei servizi pubblici per l'impiego e di incontro tra domanda e offerta di lavoro, introdotto dai decreti legislativi n.181/2000 e n.297/2002: elaborando e approvando un vasto **sistema di regolamentazione** dei Servizi per l'Impiego, con **standard di servizio**, miranti ad assicurare su tutto il territorio regionale pari condizioni di erogazione e qualità delle prestazioni.

Nell'ambito delle profonde innovazioni introdotte nel mercato del lavoro dalla legge n.30/2003, la Regione Liguria, fra le prime a livello nazionale, ha proceduto, con un primo provvedimento del 2003, a disciplinare il **Sistema Informativo del Lavoro** e ad istituire del nodo regionale della Borsa continua nazionale del lavoro.

Gli attuali strumenti di gestione del mercato del lavoro presentano tuttavia forti carenze e, quindi, la Regione e gli Enti locali preposti devono dar vita ad efficienti Servizi per l'impiego.

La scelta di assegnare ai centri territoriali molteplici attività è strategicamente funzionale se viene parallelamente strutturata in una “logica di rete” tra i soggetti che oggi agiscono sul mercato del lavoro, quali le associazioni di categoria e le strutture pubbliche. L’obiettivo della rete è infatti quello di facilitare l’incontro tra le imprese ed i lavoratori, rendendo **trasparente** il mercato del lavoro e fornendo informazioni aggiornate sugli aspetti quantitativi e qualitativi della domanda e dell’offerta, mentre, in questo contesto, il servizio pubblico assume un ruolo centrale di governo e di indirizzo e si pone in termini di cooperazione e non di competizione con il sistema privato.

Analisi dei bisogni della collettività, contesto socioeconomico territoriale e istituzionale

Le peculiarità della situazione occupazionale ligure emergono dalle ultime rilevazioni statistiche. Per quanto riguarda la situazione del mercato del lavoro:

- nel 2003 aumenta l’occupazione giungendo a 622.000 unità e scende la disoccupazione giungendo a 40.000 unità;
- la crescita dell’occupazione è a maggior vantaggio delle donne (2,8% contro 1,4% degli uomini), con una tendenza al miglioramento più alta rispetto al dato nazionale, mentre la diminuzione della disoccupazione è a maggior vantaggio degli uomini;
- Il tasso di occupazione ligure permane sempre al di sotto del valore nazionale, sia pure all’interno di una tendenza alla crescita ed alla riduzione della distanza;
- il tasso di disoccupazione ligure scende velocemente, restando inferiore rispetto alla media nazionale del 2,7% e superiore al Nord dell’1,8%;
- il tasso di occupazione giovanile ligure è migliorato sensibilmente (da -21,3% rispetto alla media nazionale nel 1997 a +1,2% nel 2003), anche se permane sempre al di sotto del dato del Nord-Ovest;
- il tasso di disoccupazione giovanile della fascia 15-24 è sceso dal 42% del 1996 al 23,6% del 2003 e quello della fascia 25-29 dal 29,2% al 15,7%;
- la media regionale di occupati nel terziario supera di oltre 10 punti quella nazionale (73,7% contro 63,2%), mentre quella dell’industria si attesta sul 22% del totale con quasi 10 punti in meno rispetto alla media nazionale;
- il lavoro autonomo diminuisce in Liguria nell’ultimo decennio dello 0,6%, contro un valore nazionale del +1,8% e del Nord-Ovest del +4%;
- il lavoro dipendente aumenta in Liguria nell’ultimo decennio del 4,6%, contro un valore nazionale dell’8,5% e del Nord-Ovest dell’8%;
- i lavoratori parasubordinati (“co.co.co”) nel 2002 costituiscono il 9,6% degli occupati, nel 2003 l’11,4% degli occupati, con una prevalenza di uomini (53,5% contro il 46,6% delle donne) e di persone in età medio-alta (29,1% con più di 50 anni).
- Le dinamiche della disoccupazione e dell’occupazione femminile convergono nel segnalare la permanenza di uno svantaggio della Liguria rispetto alle zone vicine, pur all’interno di un’evoluzione positiva nel tempo rispetto alla media nazionale.
- I disoccupati nella fascia 15-24 continuano a presentare un’incidenza superiore rispetto alle altre aree di confronto a conferma del fatto che le fasce giovanili continuano ad incontrare difficoltà di accesso al mercato del lavoro superiori rispetto a quelle dei soggetti in età più avanzata.
- Accanto a grandi crisi settoriali ad alta visibilità si verificano crisi aziendali diffuse ed invisibili, mentre maturazione nei lavoratori diversi insiemi di atteggiamenti e di aspettative.
- Il passaggio dalla mobilità collettiva a quella individuale mette in luce il rischio di una perdita di potere e di supporto delle parti sociali nella gestione delle crisi.

Considerato questo quadro, l’obiettivo della politica regionale sul lavoro è riassumibile nei

seguenti punti:

- Trasformazione dei rapporti di lavoro precario e a tempo determinato in rapporti di lavoro a tempo indeterminato.
- Aumento complessivo del numero dei lavoratori occupati a qualunque titolo.
- Concessione di benefici di reddito ai lavoratori in situazione di disoccupazione.
- Realizzazione di interventi di sostegno occupazionale per i lavoratori dipendenti di aziende in crisi e a rischio di disoccupazione per il mantenimento del numero dei lavoratori.
- Incremento della professionalità dei lavoratori occupati.

OBIETTIVI SPECIFICI

Prevenzione e monitoraggio delle crisi occupazionali

Azioni per la stabilizzazione del lavoro, l'aumento degli occupati ed il sostegno al reddito

Sviluppo dell'occupazione e sostegno delle componenti più deboli del mercato del lavoro

Salvaguardia del patrimonio produttivo e occupazionale della grandi aziende sul territorio ligure

Approvazione di una legge regionale sull'occupazione con specifici capitoli dedicati alla creazione d'impresa e al nuovo apprendistato

OBIETTIVO STRATEGICO 3.2

Interventi per il sostegno dell'occupazione e per il miglioramento della qualità e della sicurezza del lavoro

Situazione di partenza

Tra il 1999 e il 2002 gli infortuni in Liguria sono aumentati da 30.786 a 32.875 (pari al 6.7 %) e, nell'area genovese tale incremento è ancora più accentuato, passando da 15.309 a 18.076 (pari al 16.9 %). Il numero assoluto degli infortuni denunciati non è però l'unico elemento in grado di descrivere il fenomeno della sicurezza sul lavoro. Infatti, prendendo in considerazione i dati messi a disposizione dall'INAIL per tutto il territorio regionale tra il 1999 e il 2001 si osserva che anche il numero degli addetti (cioè dei lavoratori occupati assicurati presso l'INAIL) cresce da 389.035 a 431.782. Quindi in Liguria il numero di infortuni ogni 100 addetti presenta una lievissima diminuzione in questo triennio.

Il rapporto dell'INAIL informa sull'andamento del numero assoluto di infortuni nella regione in alcuni settori, ma non fornisce l'andamento del numero degli addetti. Per comprendere se le impennate infortunistiche (in particolare il settore del commercio e quello dei trasporti), nonché l'andamento prima in crescita e poi in calo degli infortuni in edilizia siano o meno da mettere in relazione con i rispettivi andamenti occupazionali, occorrerà avviare opportuni contatti con l'INAIL in modo da poter compiere approfondimenti di settore.

Per quanto concerne invece i dati relativi al sommerso, la percentuale di lavoro non regolare in Liguria risulta pari a circa il 12-13% rispetto al totale delle unità occupate a tempo pieno come risulta dalle indagini ISTAT e da una ricerca del Comitato nazionale sull'emersione effettuata sul cosiddetto "Indicatore Sintetico di Regolarità (ISR)". Si tenga al riguardo presente che il dato nazionale si aggira intorno al 15%.

Analisi dei bisogni della collettività, contesto socioeconomico territoriale e istituzionale

Il fenomeno degli infortuni sul lavoro, con altissima frequenza di casi mortali e di gravissima invalidità, costituisce una perdurante grave emergenza sociale, che si traduce in una perdita di capacità produttiva per l'economia e in spese per indennizzi e prestazioni il cui finanziamento pesa, in larga misura, sulle imprese.

Tale fenomeno è accompagnato e molto spesso alimentato dal permanere di forme di lavoro irregolare e di lavoro sommerso che comportano oltre ad evasione fiscale e contributiva, anche la mancata adozione delle misure prescritte a tutela della salute e sicurezza dei lavoratori sui luoghi di lavoro.

Il tema della promozione della salute sul luogo di lavoro deve essere affrontato nel quadro dell'evoluzione generale delle attività economiche (più servizi), delle forme di occupazione (maggiormente diversificate), della popolazione attiva (con un maggior numero di donne, ma anche di lavoratori anziani), e della società in generale (maggiormente diversificata, ma anche contrassegnata dall'esclusione sociale).

Nel mercato del lavoro si assiste a una diversificazione crescente delle forme di occupazione con, in particolare, l'espansione dei rapporti di lavoro temporanei. Il tipo di contratto e l'anzianità nell'impresa presentano una correlazione negativa con la salute sul luogo di lavoro.

Tra le nuove forme di lavoro, il lavoro a tempo parziale e gli orari atipici (lavoro a turni o notturno) sono altresì fattori che aggravano i rischi per i lavoratori.

Sono da avviare iniziative per contrastare la diffusione del **lavoro sommerso** e per far crescere la **sicurezza sui luoghi di lavoro**.

S'intende in particolare:

- contrastare il lavoro non regolare connesso anche alle problematiche dei flussi dei lavoratori immigrati;
- rafforzare la cultura della prevenzione dei rischi che permetta di meglio anticiparli e controllarli attraverso l'educazione, la sensibilizzazione e l'anticipazione;
- promuovere la formazione professionale continua in tale settore;
- attivare strumenti differenziati e adattati alla situazione di ciascun soggetto, in particolare le PMI, le micro-imprese e gli artigiani;
- inserire nei programmi scolastici attività formative ed educative sulla sicurezza.

Per quanto concerne la riduzione degli infortuni e delle malattie professionali si dovrà prevedere la definizione di obiettivi quantificabili, in modo specifico nei settori d'attività che registrano tassi di incidenza superiori alla media. Inoltre si dovrà prendere in considerazione:

- le evoluzioni di natura demografica nei rischi, negli infortuni e nelle malattie;
- le trasformazioni nelle forme di occupazione e nelle modalità di organizzazione del lavoro e dell'orario di lavoro, in particolare i lavoratori con rapporti di lavoro di natura atipica o precaria;
- la dimensione delle imprese: le PMI e le micro-imprese, nonché i lavoratori autonomi o i domestici non stipendiati.

OBIETTIVI SPECIFICI

Prevenzione, controllo e monitoraggio delle situazioni di lavoro non regolare e soggette a rischio di infortuni e nocività

Sviluppo di migliori condizioni di sicurezza e qualità del lavoro

OBIETTIVO STRATEGICO 3.3

Consolidamento, rafforzamento e innovazione del sistema produttivo delle P.M.I.

Situazione di partenza

Il sistema produttivo ligure si trova in situazione di grave disagio dovuto alla concorrenza sui mercati internazionali ed alla dimensione delle aziende locali. Preoccupanti sono i riflessi sull'occupazione.

Analisi dei bisogni della collettività, contesto socioeconomico territoriale e istituzionale

La necessità di assicurare sviluppo e progresso al tessuto produttivo con positive ripercussioni sull'occupazione e quindi sull'intera struttura sociale della regione porta a dedicarsi a tutte quelle azioni che consentano un progresso socio - economico della regione.

Sostenere lo sviluppo e la competitività del sistema produttivo ligure, rafforzarne gli aspetti innovativi e tecnologicamente avanzati, valorizzare le attività artigianali, con particolare riguardo a quelle artistiche, tradizionali e tipiche di qualità, al fine di migliorare la competitività, sviluppare l'innovazione, aumentare l'occupazione.

Analisi di fattibilità giuridica e finanziaria

Utilizzazione dei Regolamenti comunitari del FESR, delle Leggi nazionali (L 488/1992 – L 215/1992 sull'imprenditoria femminile) e della normativa regionale in materia di sviluppo economico, in particolare la L.R. 3/2003 (Riordino e semplificazione della normativa in materia di artigianato) e la L.R. 33/2002 (Interventi da realizzarsi nell'ambito dei sistemi produttivi locali e dei distretti industriali)

OBIETTIVI SPECIFICI

Favorire l'accesso al credito

Tutela e valorizzazione delle attività artistiche, tradizionali e tipiche di qualità

Valorizzare in particolar modo, anche con strumenti normativi, le piccole imprese e le attività ad alto tasso occupazionale

OBIETTIVO STRATEGICO 3.4

Ammodernamento, programmazione e potenziamento della Rete commerciale

Situazione di partenza

L'attuale normativa di riferimento è la legge regionale 19/99. E' in fase di elaborazione un testo unico che comprenda la normativa del commercio e delle reti distributive, adattando i parametri di valutazione alla specifica territorialità ligure, alla logistica, alla viabilità, ai trend di consumo e di distribuzione. L'obiettivo è quello di elaborare un testo unico per dare maggiore chiarezza e uniformità a regole attualmente frammentate per i vari comparti del settore, nonché semplificare e velocizzare le procedure per l'ottenimento delle autorizzazioni all'esercizio delle attività commerciali. Si vuole omogeneizzare l'offerta commerciale riferita ai valori localizzati di densità urbana, con effetti migliorativi in termini di servizio.

Analisi dei bisogni della collettività, contesto socioeconomico territoriale e istituzionale

Sono state utilizzate le aree poste a contingente nei singoli bacini di riferimento territoriale, occorre ridefinire un rapporto ponderato fra domanda e offerta, esiste l'esigenza di valutare gli effetti di attrazione commerciale fra aree intercomunali e interregionali.

Analisi di fattibilità giuridica e finanziaria

I vincoli di impatto ambientale, di urbanistica e di logistica restano in evidenza per la fattibilità del progetto; la materia è di pertinenza esclusiva regionale e la disponibilità finanziaria sarà definita dai regolamenti attuativi e degli eventuali oneri di comunicazione

OBIETTIVI SPECIFICI

Armonizzare l'accesso delle merci a tutte le fasce intermedie di distribuzione e di utenza nel rispetto delle fisiologicità territoriali e delle strategie di investimento e di occupazione

OBIETTIVO STRATEGICO 3.5

Tutela del cittadino attraverso l'aumento di consapevolezza del proprio ruolo di consumatore e utente

Situazione di partenza

La Liguria nel 2002 si è dotata di una legge organica sulla tutela dei consumatori ed utenti (l.r. 26/2002) con lo scopo di tutelare la salute e i loro interessi economici, garantire sicurezza e qualità dei prodotti e dei servizi, promuovere ed attuare una politica di informazione ed educazione per consentire autonome e consapevoli scelte e valutazioni nei rapporti con la produzione e la distribuzione, promuovere la rappresentanza degli interessi dei consumatori e degli utenti dei servizi nelle sedi in cui viene decisa l'organizzazione dei servizi stessi, promuovere la collaborazione fra associazioni dei consumatori e degli utenti e pubbliche amministrazioni per

l'organizzazione dei servizi pubblici conformemente a standard di qualità ed efficienza e promuovere e sviluppare l'associazionismo fra i consumatori e gli utenti.

Pertanto, proprio sulla base di queste indicazioni programmatiche, la Regione nel corso di questi anni ha inteso rivolgere le proprie iniziative in tre macroaree di intervento, avvalendosi dell'operatività delle associazioni dei consumatori, veri e propri bracci esecutivi di quanto stipulato in apposite convenzioni:

- favorire direttamente la tutela diretta del cittadino consumatore-utente mediante la costituzione di tutta una serie di sportelli gestiti dalle associazioni dei consumatori;
- promuovere ogni strumento e dinamica di tipo informativo al fine di implementare il livello di conoscenza e di autocoscienza della figura del consumatore-utente;
- avviare una massiccia campagna di educazione alimentare, soprattutto in ambito scolastico, in un'ottica che vede salute e consumi come i due risvolti fondamentali di uno stesso problema.

Va, altresì, rimarcato che quanto svolto o in via di svolgimento rientra, in un certo senso, in un più ampio quadro di riferimento culturale e programmatico che vede nell'Ente Regione uno dei più attivi soggetti pubblici nell'attuazione di un crescente rapporto di fiducia con il cittadino in termini trasparenza e procedimento amministrativo.

E' obiettivo prioritario della Regione Liguria attivare e implementare ogni iniziativa, sia nell'ambito di interventi di natura istituzionale sia nella sfera dei percorsi educativi, volta a favorire la tutela del cittadino nella duplice veste di consumatore e utente. I risultati attesi riguardano sia il miglioramento della tutela giudiziaria ed extragiudiziaria nella soluzione di casi concreti, sia il miglioramento del livello di conoscenza del consumatore-utente al fine di renderlo in grado di effettuare scelte più consapevoli.

Analisi dei bisogni della collettività, contesto socioeconomico territoriale e istituzionale

E' fortemente avvertita dal cittadino l'esigenza di essere tutelato in materia di consumi e di utenze.

Gli scandali bancari e borsistici, un uso disinvolto delle possibilità offerte da processi di privatizzazione delle public utilities, dove spesso ai monopoli pubblici si sono sostituiti monopoli o cartelli privati, la scarsa trasparenza in materia di tariffe per quanto riguarda le utenze sia tradizionali (acqua, gas ecc.) sia nuove (telefonia mobile, servizi internet, utenze televisive private ecc.) hanno fatto spesso del cittadino la vittima predestinata di pesanti scorribande finanziarie, minando, spesso e volentieri, la fiducia nel sistema e ingenerando un persistente stato di ansia.

Un ulteriore fattore di aggravamento si è, infine, rivelato l'ingresso nel nuovo sistema monetario. L'Euro, di per sé idea economicamente e finanziariamente virtuosa, si è rivelato nelle modalità attuative un elemento di appesantimento dei bilanci familiari.

L'assenza di sistemi di monitoraggio e sanzionatori, o, più esattamente, la loro mancata applicazione, ha scatenato, nell'attuarsi di una conversione monetaria "allegra", non basata sulla rigorosa osservanza dei valori di concambio previsti dalla Banca Centrale Europea, un massiccio rialzo dei prezzi, soprattutto nei beni e servizi legati alla gestione della quotidianità, che, di fatto, ha colpito le fasce di reddito più basse.

Ciò ha reso ancora più impellente e necessaria, in assenza di adeguate azioni governative, l'esigenza di potenziare latu sensu tutto ciò che attiene alla tutela del consumatore.

Analisi di fattibilità giuridica e finanziaria

La normativa di riferimento in ambito regionale è data dalla L.R. 2 luglio 2002, n. 26, "Norme

per la tutela dei consumatori e degli utenti”.

La Legge, pur garantendo autonomia funzionale alla Giunta Regionale nella predisposizione del piano (annuale) degli interventi per la tutela dei consumatori, prevede, altresì, in tale ambito, la possibilità di avvalersi dell'impegno svolto dal Comitato regionale per la tutela dei diritti dei consumatori e degli utenti.

Per quanto attiene agli aspetti finanziari, la tutela del consumatore garantisce la copertura degli oneri di competenza attraverso due fonti di risorse: a) i fondi previsti a bilancio sulla base di valutazioni e richieste discendenti dal piano degli interventi per la tutela dei consumatori dell'esercizio considerato; b) una quota di cofinanziamento, vincolata all'osservanza di condizioni contabili e amministrative molto severe, contemplata dal Ministero erogante (attualmente il MAP, Ministero Attività Produttive) a parziale copertura degli oneri previsti da specifiche iniziative contemplate dal già citato piano degli interventi per la tutela dei consumatori.

OBIETTIVI SPECIFICI

Tutela dei diritti dei consumatori e degli utenti, mediante la costituzione di sportelli gestiti dalle associazioni dei consumatori.

Informa-consumi per implementare il livello di conoscenza e di autocoscienza del consumatore-utente

Educazione al consumo

Avviare il percorso per l'istituzione presso la Giunta regionale dell'Osservatorio dei prezzi, dei consumi e delle tariffe per: a) esercitare sorveglianza nonché condurre indagini e rilevazioni sull'andamento e sulla struttura dei prezzi, dei consumi e delle tariffe; b) formulare previsioni su probabili sviluppi dei consumi anche ai fini del controllo dei dati di cui alla lett. a) del comma primo dell'art. 77 del DPR 24 luglio 1977 n. 616; c) effettuare prove comparate sugli standards qualitativi e sui prezzi, avvalendosi anche degli enti che dispongano di idonee strutture tecnico – scientifiche; i risultati di tali prove sono portati a conoscenza dei consumatori; d) esaminare l'andamento dei prezzi in materia dei prodotti a prezzi liberi, sorvegliati o disciplinati. I programmi di attività dell'Osservatorio dovrebbero inoltre essere annualmente discussi con le Organizzazioni per l'utenza ed il consumo più rappresentative a livello regionale.

OBIETTIVO STRATEGICO 3.6

Promuovere un'attività di pesca orientata alla gestione razionale e responsabile delle risorse alieutiche, garantendone la conservazione nel tempo

Situazione di partenza

La pesca in generale e la piccola pesca costiera in particolare – attività tradizionale della Liguria – ha subito negli ultimi decenni un forte ridimensionamento a seguito delle politiche di contenimento dello sforzo di pesca a livello nazionale e comunitario. Per contro, l'acquacoltura è condizionata da troppi fattori che ne limitano la crescita e necessita di un adeguato supporto tecnico-scientifico per consolidarsi.

Il settore pesca in Liguria, così come in tutto il Paese è in crisi a causa dell'aumento dei costi di gestione e del depauperamento della risorsa. A fronte infatti di un aumento negli ultimi anni dello sforzo di pesca, non si registra un conseguente aumento del prodotto pescato.

Nel febbraio 2005 è stata emanata una legge regionale che introduce il finanziamento di programmi di assistenza tecnica in favore delle marinerie della Liguria; in particolare, vengono individuate, quali soggetti attuatori dei programmi, le Associazioni regionali di categoria della pesca marittima. Inoltre, si prevede la possibilità di finanziare anche azioni volte alla promo-

zione ed alla valorizzazione del prodotto ittico locale.

Analisi dei bisogni della collettività, contesto socioeconomico territoriale e istituzionale

Le necessità principali che si registrano riguardano il mantenimento del reddito degli addetti, il soddisfacimento di una domanda di prodotti ittici in costante aumento, senza tuttavia impoverire ulteriormente di risorse alieutiche il nostro mare.

Il settore deve essere modernizzato ma per poter intervenire è necessario chiarire la ripartizione delle competenze tra Stato e Regione.

Analisi di fattibilità giuridica e finanziaria

È necessario chiarire e definire con il Ministero delle Politiche Agricole e Forestali le rispettive competenze in materia al fine di predisposizione di una nuova legge regionale che recepisca il decentramento amministrativo e che preveda pertanto disposizioni regolamentari e programmatiche per l'intero settore.

Dal punto di vista finanziario è necessario il completamento dell'attuale periodo di programmazione comunitaria e quindi dalla predisposizione del successivo Programma che avrà validità per gli anni 2007 - 2013.

OBIETTIVI SPECIFICI

Promuovere una più razionale organizzazione delle imprese di pesca e acquacoltura, anche attraverso l'aggiornamento professionale e gli interventi di formazione continua e permanente
Dare nuovo impulso all'attività di pesca, promovendo azioni volte alla valorizzazione delle produzioni e sostenere la piccola pesca costiera come strumento di pesca responsabile
Riorganizzare l'assetto dei porti, sia commerciali sia turistici, al fine di prevedere gli opportuni spazi da destinare ai natanti e allo svolgimento delle attività connesse alla pesca.

Portualità e logistica

Una regione attenta allo sviluppo della sua portualità e della sua logistica saprà svolgere una funzione importante per tutto il Nord Ovest. Il vecchio triangolo industriale può essere ripensato come un nuovo triangolo finanziario, industriale e logistico, in cui ciascuna delle tre regioni - Lombardia, Piemonte, Liguria - esprima una sua leadership specifica

Obiettivi strategici

- 4.1 Consolidamento e sviluppo del sistema portuale ligure
- 4.2 Partecipazione della Regione alla definizione del polo regionale della logistica

OBIETTIVO STRATEGICO 4.1

Consolidamento e sviluppo del sistema portuale ligure

Situazione di partenza

Il sistema portuale della Liguria non presenta caratteristiche di integrazione tra le diverse funzioni, che a volte hanno operato in concorrenza e non in sinergia.

L'andamento dei traffici delle merci non presenta una situazione di sviluppo, ciò malgrado la crescita dei traffici.

Anche l'andamento dei traffici passeggeri è fortemente condizionato dai vincoli infrastrutturali.

Il consolidamento e lo sviluppo del sistema portuale ligure, per sviluppare i traffici sia passeggeri che merci, deve necessariamente avvenire attraverso:

- Il coordinamento delle strategie delle autorità portuali
- La completa approvazione e attuazione dei Piani Regolatori Portuali
- L'individuazione di chiare linee di sviluppo
- La promozione della portualità ligure nelle aree di produzione dei beni

Tale consolidamento passa anche attraverso la diminuzione dei tempi di transito dei vettori e dei containers nelle aree portuali e l'incremento dei binari in area portuale e connessa, incremento dei treni in porto, consegna e ritiro dei containers in aree portuali anche oltreappennino collegate via ferrovia ai porti.

Analisi dei bisogni della collettività, contesto socioeconomico territoriale e istituzionale

Lo sviluppo dei traffici portuali è un elemento di ricchezza per l'intera collettività ligure, del quale non si può fare a meno.

Occorre trasformare il tradizionale sistema a rete prevede che i centri di raccolta e distribuzione delle merci operino come soggetti indipendenti e quindi spesso in sovrapposizione spaziale-merceologica, concentrando i traffici su pochi punti (hub) che sventagliano le merci verso strutture periferiche da cui hanno poi origine le consegne finali su brevi itinerari terrestri.

La carenza di aree disponibili rende necessaria una attenta calibratura degli interventi che debbono essere volti ad ottimizzare i risultati.

Tale condizionamenti richiedono una stretta collaborazione con le regioni limitrofe.

Analisi di fattibilità giuridica e finanziaria

Gli interventi della regione, cui competono funzioni di indirizzo e programmazione, avvengono nel quadro definito dalla legge 84/94

OBIETTIVI SPECIFICI

Sostegno alla definizione e realizzazione dei Piani Regolatori Portuali

Avvio del riequilibrio modale tra ferro e gomma nell'inoltro delle merci

Definizione di strumenti unificati per l'accesso ad aree portuali e per la movimentazione delle merci

OBIETTIVO STRATEGICO 4.2

Partecipazione della Regione alla definizione del polo regionale della logistica

Situazione di partenza

L'area costituita da Liguria, Piemonte e Valle d'Aosta è da molti anni elemento costitutivo fondamentale di due macro-regioni sulle quali il Sud Europa fa affidamento per controbilanciare la forza di attrazione delle grandi regioni industriali del Settentrione del Continente per investimenti e attività produttive, nonché per contenere e attenuare gli squilibri territoriali di reddito e occupazione, fra Nord e Sud d'Europa.

L'attenzione ai problemi e ai diversi aspetti della logistica trova comunque concretezza con l'avvio di questa legislatura, che ha tra i suoi obiettivi prioritari il miglioramento dell'attrattività dei porti liguri e incremento delle occasioni di sviluppo, con conseguente aumento di Tonnellate di merce e n di Teus movimentati nei porti liguri.

Analisi dei bisogni della collettività, contesto socioeconomico territoriale e istituzionale

Occorre creare le condizioni per valorizzare l'area economica, esercitando un'azione unitaria studiata e coordinata insieme con le altre aree del nord Ovest italiano.

L'allocazione delle merci, dei containers e l'inoltro degli stessi verso le aree di destinazione è di particolare significato, tenuto conto che le operazioni si svolgono su aree limitate e di pregio. Risulta, quindi, particolarmente importante individuare aree di stoccaggio anche oltre l'Appennino ligure e disporre di rapidi sistemi di inoltro e individuarne delle aree funzionali dei porti, sia in Liguria sia nelle regioni limitrofe, e attribuzione di uno specifico ruolo nel sistema logistico.

Analisi di fattibilità giuridica e finanziaria

La legge 84/94, art. 5, consente di comprendere nell'ambito di competenza dell'autorità portuali le aree funzionali ai porti

OBIETTIVI SPECIFICI

Partecipazione alle iniziative di sviluppo di una società che promuova la logistica del nord-ovest

Promozione di specifici accordi con i soggetti interessati per la realizzazione delle iniziative funzionali alla logistica

Infrastrutture e servizi per la mobilità

Un'efficiente rete infrastrutturale su gomma e rotaia è premessa indispensabile per la piena valorizzazione del sistema portuale e per rendere la nostra regione più competitiva.

Servizio al cittadino per noi significa un'offerta integrata e efficiente, favorire la mobilità sostenibile di merci e persone è di primaria importanza e necessario per salvaguardare la salute delle persone, l'ambiente e il paesaggio

Obiettivi strategici

- 5.1 Adeguamento infrastrutture territoriali
- 5.2 Miglioramento dell'efficienza del trasporto pubblico locale

OBIETTIVO STRATEGICO 5.1

Adeguamento infrastrutture territoriali

Situazione di partenza

Siamo in presenza di una grave carenza infrastrutturale che ha portato all'individuazione di una serie di interventi di valenza nazionale inseriti nella legge obiettivo.

Tale situazione ha comportato un forte sbilanciamento tra trasporto su ferro e trasporto su gomma e gravi momenti di congestione sulla rete viaria e la presenza di picchi di saturazione sulla rete autostradale.

Inoltre la programmazione delle attività di estrazione di materiali idonei alla realizzazione di opere pubbliche e private non ha tenuto conto, per l'epoca in cui è stata effettuata (1994/1995), dei fabbisogni derivanti dalla realizzazione di grandi infrastrutture, ed ha inoltre sottostimato la quantità di materiale occorrente per gli interventi ordinari comportando negli anni una consistente diminuzione dei giacimenti esistenti, per via del loro graduale esaurimento.

Accanto a tali carenze emerge una situazione di difficoltà anche nelle aree urbane, in particolare anche nei grandi centri sulla costa.

Analisi dei bisogni della collettività, contesto socioeconomico territoriale e istituzionale

La situazione di avvio della legislatura ha visto l'esistenza dei cantieri per la realizzazione della tratta ferroviaria Andora S.Lorenzo e l'apporto delle Grandi Stazioni F.S., mentre dovevano essere concluse le istruttorie per gli strumenti in Legge Obiettivo

I contesti urbani soffrono della carenza di aree e di strutture destinate alla sosta.

Occorre che la Liguria venga ad essere pienamente inserita nei corridoi plurimodali individuati dall'U.E., identificabili nelle direttrici Lisbona-Kiev e Genova-Rotterdam.

Tale inserimento deve comportare:

- un riequilibrio nelle varie modalità di trasporto;
- una razionalizzazione dei traffici nei nodi al fine di evitare condizioni di saturazione;
- lo sviluppo delle potenzialità e delle capacità del sistema portuale ligure.

La quantificazione dei fabbisogni derivanti dalla realizzazione della grandi infrastrutture previste è ancora in corso e potrebbe rendere necessarie alcune modifiche al Piano Territoriale Regionale delle Attività di cava

Analisi di fattibilità giuridica e finanziaria

La fattibilità è garantita dalla presenza degli strumenti legislativi nazionali (Legge Obiettivo e D.P.R. 190), dei finanziamenti CIPE. Tuttavia è opportuno che tali strumenti vengano integrati da un'apposita normativa regionale che consenta di superare le difficoltà di inserimento delle grandi infrastrutture in un contesto ambientale di estrema fragilità, creando il necessario consenso a livello locale.

OBIETTIVI SPECIFICI

Potenziamento delle infrastrutture per il trasporto ferroviario, (terzo valico, Pontremolese, raddoppio ferrovia a ponente, nodo di Genova)

Individuazione di una viabilità di supporto a quella autostradale e aggiornamento dell'accordo attuativo del D.lgs 112/98

Azioni per migliorare la mobilità delle aree urbane a maggiore densità abitativa

Quantificazione del fabbisogno di materiale proveniente dall'attività di cava (ad esclusione delle cave di ardesia)

OBIETTIVO STRATEGICO 5.2

Miglioramento dell'efficienza del trasporto pubblico locale

Situazione di partenza

E' stato complessivamente attuato il programma di attuazione del D.lgs 422/97 sia per quanto concerne il trasporto su gomma sia quello su ferro.

Sono state realizzate in tre province su 4 e nel comune di Genova le Gare per l'assegnazione dei servizi, mentre per il trasporto ferroviario non è stato possibile concretizzare l'assegnazione dei servizi in considerazione della disponibilità del materiale rotabile.

Analisi dei bisogni della collettività, contesto socioeconomico territoriale e istituzionale

Occorre che il trasporto ferroviario diventi realmente l'asse portante della mobilità regionale garantendo certezza e affidabilità dei servizi ed incrementando la capacità di trasporto nelle ore di punta.

Il trasporto ferroviario, per dare effettiva risposta alla domanda dei cittadini deve pervenire ad una integrazione con i servizi su gomma e garantire continuità temporale degli spostamenti; anche il sistema di bigliettazione deve rappresentare uno strumento di integrazione tra i servizi.

Analisi di fattibilità giuridica e finanziaria

Anche alla luce dello sviluppo della normativa nazionale potranno essere portate a compimento modifiche ed integrazioni alla normativa regionale.

OBIETTIVI SPECIFICI

Adeguamento del materiale rotabile alla tipologia di domanda presente in Liguria ed alle caratteristiche delle infrastrutture

Avvio del sistema integrato di bigliettazione

Finanziamento del trasporto marittimo

Internazionalizzazione

Crediamo che lo sviluppo di questa regione dipenda in buona parte dalla sua capacità di promuovere le sue imprese, tutte le sue imprese, sui mercati internazionali. Per i liguri, abituati da secoli a vivere in una regione senza territorio, gli spazi aperti al libero commercio sono sempre stati congeniali.

Questa politica deve vivere pienamente nella dimensione europea.

L'Europa è per noi non solo un mercato comune, ma anche un orizzonte culturale condiviso.

Obiettivi strategici

6.1 Potenziamento e sviluppo dell'internazionalizzazione, anche attraverso un'agenzia specializzata

6.2 Sostegno e sviluppo per l'agricoltura ligure

OBIETTIVO STRATEGICO 6.1

Potenziamento e sviluppo dell'internazionalizzazione, anche attraverso un'agenzia specializzata

Situazione di partenza, Analisi dei bisogni della collettività, contesto socioeconomico territoriale e istituzionale

Secondo quanto emerso dalle analisi del Piano Strategico Regionale Triennale per l'Internazionalizzazione 2003/2005, il grado di apertura internazionale del sistema economico ligure presenta non poche delicatezze. Infatti, pur a fronte di alcuni punti di forza – quali una crescita tecnologica dei prodotti esportati, un peso rilevante dei servizi sul totale del commercio internazionale ed un forte potenziale in termini di servizi logistici di supporto ai processi di internazionalizzazione – si rilevano forti criticità connesse ad uno scarso livelli di apertura internazionale dell'economia ligure, caratterizzata da un progressivo calo dei tassi di crescita, da una specializzazione esportativa in settori a bassa tecnologia ed in mercati lontani e rischiosi, da una crescita del disavanzo commerciale e da un generale sistema di scarse sinergie tra le varie forme di internazionalizzazione, anche all'interno degli stessi settori più internazionalizzati.

Si tratta di una debolezza molto forte in un contesto come l'attuale, in cui tutti gli studi effettuati su altri paesi concordano nel dire che, per innescare un vero processo di sviluppo, non solo è necessaria l'apertura internazionale, ma anche la capacità di integrazione tra i suoi vari aspetti (scambi di merci, scambi di servizi, investimenti in uscita e in entrata, nuove forme di internazionalizzazione).

Analisi dei bisogni della collettività, contesto socioeconomico territoriale e istituzionale.

L'introduzione ed il rafforzamento della presenza all'estero delle P.M.I. è fortemente legata alla possibilità di disporre ed utilizzare servizi a supporto dell'internazionalizzazione. Emerge, in particolare, l'esigenza di servizi informativi sui mercati di sbocco, di servizi finanziari evoluti, e a sostegno della qualità e della certificazione dei prodotti, della promozione, della ricerca, della formazione professionale.

Da specifiche indagini, emerge spesso l'incapacità delle imprese, soprattutto quelle di minori dimensioni, di rendere esplicite le proprie esigenze: esiste, infatti, una domanda latente di servizi di supporto all'internazionalizzazione che si verifica quando l'impresa non percepisce l'esistenza di un bisogno o quando rinuncia ad esplicitare il bisogno in quanto ritiene insoddisfacente lo stato dei servizi offerti.

Inoltre, con particolare riferimento al fabbisogno informativo delle P.M.I., risulta che esso cresce con l'aumento del coinvolgimento internazionale dell'impresa ed in correlazione al collocarsi dell'impresa sempre più a valle nella catena della produzione del valore, ed è influenzato dai vantaggi competitivi sui quali si fa leva per l'internazionalizzazione, come l'efficienza, la differenziazione del prodotto, la capacità commerciale e l'innovazione.

A livello nazionale e locale esistono numerosi organismi di supporto all'internazionalizzazione delle imprese, sia pubblici che privati, i quali offrono sia servizi reali sia servizi di finanziamento e assicurazione. Nel complesso, lo stato dell'offerta dei servizi risulta spesso caratterizzato da una sovrapposizione di funzioni e di competenze, mancando un coordinamento tra i diversi operatori pubblici e privati.

Emerge, pertanto, la necessità di un sistema integrato e specializzato che:

- promuova e attui il coordinamento tra diverse strutture di servizi per evitare le inefficienze dovute anche alla sovrapposizione di funzioni;

- migliori la qualificazione della domanda, sensibilizzando le imprese nell'individuazione ed esplicitazione dei loro bisogni, anche tentando di anticiparne le aspettative non dichiarate. Bisognerebbe, in sostanza, creare le condizioni per una migliore personalizzazione dei servizi offerti, diffondere la conoscenza delle diverse forme di supporto e razionalizzarne il finanziamento per fronteggiare le carenze organizzative, soprattutto delle P.M.I., nel processo di internazionalizzazione. Il principale risultato di tale strategia consiste nell'incremento delle iniziative delle P.M.I., anche in forma consorziata, finalizzate alla promozione commerciale nei mercati esteri.

Tutto ciò per aumentare la competitività del sistema economico ligure, avviando e rafforzando i processi di internazionalizzazione dei settori di specializzazione e delle imprese, soprattutto quelle di piccole dimensioni.

OBIETTIVI SPECIFICI

Pianificazione e sviluppo di rapporti di scambio internazionale nei settori strategici per la Liguria

Internazionalizzazione delle piccole e medie imprese

Recepire i contenuti dell'accordo sottoscritto tra associazioni imprenditoriali e Regione Liguria apportando alla legislazione di settore le opportune modifiche

Stipulare convenzioni, accordi o protocolli d'intesa, ovvero partecipare a programmi o iniziative in campo formativo in grado di coniugare la vocazione tecnico-scientifico-produttiva della Regione Liguria e la domanda proveniente dagli altri Continenti

OBIETTIVO STRATEGICO 6.2

Sostegno e sviluppo per l'agricoltura ligure

Situazione di partenza

L'agricoltura ligure è caratterizzata da una forte frammentazione fondiaria che vede circa 44.000 aziende attive sul territorio di cui il 72% hanno una superficie inferiore ad 1 ettaro. Il 75% di queste aziende producono solo il 25% della P.L.V. complessiva. Altro fattore sfavorevole è caratterizzato dalla orografia spesso fortemente accidentata. Anche i settori maggiormente redditivi soffrono delle recenti crisi di mercato, degli aumentati costi di produzione e di una scarsa trasferibilità di innovazioni di prodotto e di processo e di una non adeguata valorizzazione e promozione delle produzioni tipiche e di qualità.

Analisi dei bisogni della collettività, contesto socioeconomico territoriale e istituzionale

L'attuale programmazione comunitaria è in scadenza così come il suo principale strumento, il Piano di Sviluppo Rurale (PSR). In considerazione dell'allargamento dell'Unione europea a 27, il prossimo negoziato sarà quanto mai complesso e non privo di incognite, è necessario pertanto far convergere il PSR per la sua parte attuale su alcune linee di intervento che consentano all'agricoltura ligure di continuare ad esercitare la sua funzione anche alla fine dell'attuale periodo di programmazione comunitaria.

Il triennio 2006 2008 per il comparto agricolo sarà fortemente caratterizzato dalla transizione fra l'attuale periodo di programmazione comunitaria 2000 / 2006 e il prossimo periodo 2007 / 2013. A partire dal secondo semestre dell'anno in corso si renderà necessario ed opportuno predisporre la versione iniziale del Documento di programmazione comunitaria al fine di conseguire nei primi mesi dell'anno successivo la condivisione comunitaria.

Particolare attenzione dovrà altresì essere dedicata ai Servizi alle Imprese per assicurare il

necessario supporto per migliorare il livello di competenza (professionalità) e di competitività delle aziende agricole sia ad elevata tecnologia come quelle del comparto floricolo sia quelle ad indirizzo polivalente (polifunzionale) che rivestono un ruolo importante nella salvaguardia e tutela del territorio e dell'ambiente.

L'impegno della Regione Liguria dovrà essere rivolto inoltre ad una mirata politica per favorire la tutela, la valorizzazione, la commercializzazione, la promozione delle produzioni agricole tipiche e di qualità e il ricambio generazionale. I risultati che si vogliono ottenere dalla realizzazione dell'obiettivo strategico si possono riassumere in: un aumento del numero dei giovani agricoltori, un incremento delle iniziative di ammodernamento degli impianti produttivi, degli ettari con produzioni agricole di qualità e delle superfici condotte secondo tecniche di basso impatto ambientale.

Analisi di fattibilità giuridica e finanziaria

L'agricoltura è una materia di esclusiva competenza regionale, e in gran parte finanziata con fondi comunitari, è necessario gestire al meglio le opportunità legate al mercato comune, secondo due linee principali di intervento:

Un'operazione di **"overbooking"** nazionale a valere sul Piano di Sviluppo Rurale da sostenere adeguatamente con fondi regionali.

Un **"Contratto di programma"** a favore della floricoltura e dei prodotti tipici della Liguria.

Per quanto riguarda il primo aspetto occorre rilevare che l'operazione di "overbooking" è stata concepita al fine di consentire alle Regioni e Province Autonome di mantenere un elevato il livello della spesa all'interno dei Piani finanziari dei rispettivi Piani di Sviluppo Rurale e, soprattutto, di conseguire migliori "performance" finanziarie.

Tali aspetti saranno peraltro presi in grande considerazione a livello comunitario per l'assegnazione dei nuovi parametri di riparto dei fondi comunitari destinati allo sviluppo rurale della fase 2007-2013.

L'overbooking complessivo nazionale, tra il cofinanziamento comunitario, nazionale e regionale, dovrebbe ammontare ad almeno 1 miliardo di Euro, in maniera da incidere positivamente sugli obiettivi enunciati. A livello nazionale è stata predisposta una tabella di riparto delle risorse fra le Regioni che è già stata approvata dalla Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 16 Dicembre 2004. Tale documento prevede per la Liguria uno stanziamento pari a circa 40 Meuro di contributi pubblici a fronte dei quali la quota di cofinanziamento della Regione si attesta a circa 4,83 Meuro. Pare opportuno rilevare l'interessante rapporto esistente fra l'impegno finanziario regionale che, attraverso un fattore di moltiplicazione pari a circa 9 volte, è in grado di conseguire circa 40 Meuro di contributi pubblici, i quali consentirebbero realizzazioni di investimenti sul territorio pari a circa 80 Meuro.

A completare operativamente il quadro sinora descritto si pone la realizzazione del "Contratto di programma" a favore della floricoltura e dei prodotti tipici della Liguria.

La Regione Liguria sarà chiamata a cofinanziare il Contratto di programma e per queste esigenze ha già provveduto ad individuare nel proprio bilancio le risorse necessarie traendole da fonti CIPE del 2003 e del 2004. Considerato però che, al momento, parrebbe ammesso a finanziamento ministeriale solamente il primo lotto funzionale di investimento (pari a circa 68 Meuro per un complessivo importo di contributi pari a circa 24 Meuro) occorrerà "smistare" le imprese agricole sullo strumento finanziario loro più congeniale quale il Piano di Sviluppo Rurale e quindi sulle risorse "overbooking" precedentemente descritte.

OBIETTIVI SPECIFICI

Consentire alle imprese agricole e floricole della Liguria di raggiungere livelli ottimali per quanto riguarda l'efficienza aziendale, adeguando le proprie strutture, rilanciando la produzione e incrementando il livello di penetrazione nei mercati

Promuovere e valorizzare le produzioni agro alimentari liguri

Intraprendere azioni positive volte a superare lo stato di crisi del settore zootecnico, della produzione e commercializzazione del latte e della carne. Individuare logiche strategiche nell'utilizzo delle risorse non comunitarie destinate al comparto agricolo, coordinate con interventi di razionalizzazione e riordino degli Enti Delegati, delle associazioni e del mondo cooperativo.

Politiche sociali e sanitarie

La Regione Liguria vuole rafforzare la sua presenza istituzionale in tutto il settore dei servizi alla persona, per coniugare la qualità sociale alla sicurezza, allo sviluppo

Il settore sanitario vede la Regione protagonista nel programmare e governare servizi sempre più efficienti ed in linea con i territori più avanzati, in un'ottica di riequilibrio delle risorse e costante miglioramento delle prestazioni e dei livelli di assistenza.

Obiettivi strategici

- 7.1 Ridefinizione dei principi organizzativi del Sistema Sanitario Regionale (SSR)
- 7.2 Migliore e più appropriato utilizzo delle risorse
- 7.3 Sviluppo e crescita delle comunità locali, con azioni di sistema per favorire i diritti di cittadinanza e la tutela delle fasce deboli
- 7.4 Aumentare l'offerta in affitto attraverso interventi di regolamentazione del mercato
- 7.5 Accoglienza ed integrazione dei lavoratori immigrati

OBIETTIVO STRATEGICO 7.1

Ridefinizione dei principi organizzativi del Sistema Sanitario Regionale (SSR)

Situazione di partenza

La Regione Liguria è caratterizzata demograficamente da una forte presenza di anziani: più del 25% della popolazione ha un'età superiore a 65 anni.

Il numero di posti letto in degenza ordinaria e il tasso di ospedalizzazione sono superiori a quanto previsto dagli accordi del 23 marzo 2005, che prevedono una riduzione del numero di posti letto di degenza ordinaria (al fine di rientrare nel parametro del 3,5 per mille abitanti) e del tasso di ospedalizzazione (180 per mille abitanti, di cui 20 di day hospital). Quanto sopra deve essere perseguito mantenendo i livelli di assistenza attualmente erogati, migliorando l'appropriatezza della funzione ospedaliera (riduzione degli accessi impropri al pronto soccorso, deospedalizzazione della casistica a bassa complessità) ed incidendo principalmente sulle duplicazioni di funzioni esistenti.

Le liste di attesa in Liguria sono spesso lunghe e comunque superiori a quelle di altre regioni, e questo è una delle cause del forte tasso di "emigrazione" dei pazienti.

La programmazione sanitaria ligure non può prescindere dal considerare gli attuali aspetti di criticità organizzativi ed economici del sistema (il disavanzo a fine 2005 è previsto in 200 milioni di euro circa, in linea con il trend negativo degli ultimi esercizi).

Devono essere pertanto messe in atto manovre strutturali tese alla razionalizzazione dei servizi esistenti, promuovendo la collaborazione e la massima sinergia tra le Aziende sanitarie liguri e recuperando un indispensabile ruolo di "regia forte" in capo alla Regione, tramite il poten-

ziamento delle sue funzioni di programmazione e controllo.

Analisi dei bisogni della collettività, contesto socioeconomico territoriale e istituzionale

Il sistema sanitario regionale deve essere in grado di garantire la soddisfazione dei bisogni socio-sanitari della cittadinanza in maniera equa ed appropriata: è in questa ottica che va affrontata, tra l'altro, la problematica delle c. d. "liste di attesa".

Per consentire alla Regione di assolvere in maniera adeguata le proprie funzioni di programmazione e di controllo, è necessario procedere ad una ridefinizione dei principi organizzativi del SSR..

In particolare dovrà essere effettuata una revisione dell'attuale struttura, valorizzando le professionalità esistenti ed eventualmente incrementando il personale.

Devono inoltre essere implementati opportuni sistemi di controllo direzionale, indispensabili all'attività di programmazione e controllo e funzionali all'individuazione delle misure da attuarsi per il recupero del disequilibrio economico.

Può essere infine presa in considerazione l'ipotesi di dotare la Regione di un supporto tecnico (Agenzia).

Analisi di fattibilità giuridica e finanziaria

La programmazione sanitaria regionale deve prendere spunto e attenersi innanzitutto dalla normativa nazionale, in particolare dal **Piano Sanitario Nazionale**, documento triennale di riferimento. Altre norme vincolanti sono rappresentate dalla **Legge Finanziaria** e dalle **deliberazioni CIPE sul riparto del Fondo Sanitario Nazionale**, oltre che dalle varie norme specifiche eventualmente emanate.

Sulla base di tali atti il Consiglio Regionale vara il **Piano Sanitario Regionale**, che ha valenza triennale e definisce gli obiettivi strategici regionali e gli strumenti da attivare per il loro perseguimento.

Annualmente la Giunta, in attuazione delle disposizioni del Piano, definisce il **riparto delle risorse del Fondo Sanitario Regionale** e fissa gli **obiettivi dei Direttori Generali** delle Aziende sanitarie liguri.

OBIETTIVI SPECIFICI

Potenziamento del livello di governo regionale

Razionalizzazione della funzione ospedaliera

Sostegno alla popolazione anziana

Equità e appropriatezza nella soddisfazione dei bisogni di salute

Miglioramento del sistema dell'emergenza

Abbattimento delle liste di attesa

OBIETTIVO STRATEGICO 7.2

Migliore e più appropriato utilizzo delle risorse

Situazione di partenza

Per motivi storici dovuti principalmente alla non omogenea distribuzione delle strutture nel territorio ligure, le quote capitarie sono differenti da ASL ad ASL, inoltre c'è un disequilibrio tra quote destinate alla funzione ospedaliera e quote destinate alle funzioni territoriali.

Il peggioramento del saldo negativo della mobilità interregionale pone seri problemi al sistema sanitario ligure, chiamato a recuperare rapidamente competitività e capacità di soddisfare i

bisogni della propria popolazione e di attrarre pazienti di altre regioni.

Il risultato da perseguire consiste quindi in un migliore impiego delle risorse a partire dal riequilibrio per quota capitaria e per livelli di assistenza e dal miglioramento del saldo della mobilità interregionale.

Analisi dei bisogni della collettività, contesto socioeconomico territoriale e istituzionale

Occorre riequilibrare il consumo delle risorse da parte dei cittadini delle varie ASL che dovrà avvenire gradualmente, per evitare crisi degli apparati produttivi, e contestualmente alle manovre di razionalizzazione e riorganizzazione.

Le risorse debbono inoltre essere assegnate in maniera più consistente alle funzioni territoriali, mentre deve contemporaneamente essere diminuita la quota riservata alla funzione ospedaliera. Una distribuzione del 54% al territorio e del 46% all'ospedale appare in grado di supportare e rendere realizzabile la razionalizzazione dei servizi e il necessario potenziamento del territorio. In particolare, l'organizzazione dell'offerta sul territorio deve essere basata sul compimento effettivo del processo di "distrettualizzazione".

Sul territorio si deve incrementare la prevenzione e dare una risposta ai bisogni di base del cittadino, attivando un circolo virtuoso che consenta di corrispondere alle aspettative di salute e, a regime, di ridurre i costi. In questo ambito è decisiva la collaborazione "con e dei" medici di medicina generale e l'effettiva integrazione socio-sanitaria in collaborazione con i comuni, anche in considerazione dell'elevato numero di anziani in Liguria.

OBIETTIVI SPECIFICI

Riequilibrio delle risorse

Recupero di competitività del sistema sanitario ligure, anche per ridurre i fenomeni delle fughe di professionalità e di migrazione di pazienti verso altre regioni.

OBIETTIVO STRATEGICO 7.3

Sviluppo e crescita delle comunità locali, con azioni di sistema per favorire i diritti di cittadinanza e la tutela delle fasce deboli

Situazione di partenza e Analisi dei bisogni della collettività, contesto socioeconomico territoriale e istituzionale

La struttura demografica della popolazione è la base da cui trarre elementi per favorire lo sviluppo dei servizi locali; sono ampiamente evidenziabili sia un'elevata incidenza di popolazione anziana che una limitata presenza di minori e donne in età feconda. Le politiche sociali dovranno pertanto incentivare "sostegni familiari" per aumentare il tasso di natalità e proteggere le fragilità sociali con particolare riferimento agli anziani. Per offrire un'analisi di contesto si evidenziano nella tabella 1 i dati di popolazione all'1.1.2003

Tabella 1 – Composizione popolazione in base a fasce di età

Province	0-5	6-17	18-64	65-74	75 e oltre	Totale
IMPERIA	9.107	19.202	125.067	28.067	24.555	205.998
SAVONA	11.713	23.031	169.282	38.430	34.432	276.888
GENOVA	36.923	75.494	533.758	117.369	110.060	873.604
LA SPEZIA	8.993	18.593	131.815	27.696	28.610	215.707
TOTALE LIGURIA	66.736	136.320	959.922	211.562	197.657	1.572.197

Gli impatti attesi riguardano un miglioramento dell'offerta assistenziale (facilitazione dell'ac-

cesso alla rete dei servizi, utilizzo di servizi più appropriati, aumento di servizi a costo limitato, diminuzione delle liste di attesa, miglior qualità degli interventi e conseguente aumento di soddisfazione del cittadino e delle famiglie) e un incremento della produttività/efficienza delle strutture sociali e sociosanitarie afferenti al Dipartimento regionale Tutela della Salute e Servizi Sociali. Tutto ciò dovrebbe produrre anche una diminuzione dei ricoveri di bassa complessità, un aumento della frequenza scolastica, della qualificazione professionale e dell'inserimento al lavoro per adolescenti e giovani fragili.

Analisi della fattibilità giuridica e finanziaria

La fattibilità giuridica e finanziaria dell'obiettivo strategico richiede:

- un riordino normativo e programmatico per le "azioni di sistema" degli assetti istituzionali che presiedono l'erogazione delle prestazioni sociali e sociosanitarie (Distretto Sociosanitario corrispondente territorialmente alla zona sociale e al distretto sanitario);
- forme di *governance* interistituzionali e con soggetti esterni (terzo settore, industria, Fondazioni) per raggiungere gli obiettivi di sviluppo locale;
- la individuazione di progetti integrati: sociale-sanitario, sociale-scuola e formazione, sociale-lavoro, sia per la protezione delle fasce fragili (che per fruire di un utilizzo "coordinato" di diverse fonti di finanziamento);
- il reperimento di ulteriori risorse finanziarie sia all'interno del bilancio regionale, che attraverso i soggetti della *governance*.

La base per realizzare le fattibilità descritte è la legge regionale in via di presentazione (luglio 2005) "Riordino e promozione dei servizi sociali e sociosanitari" in cui sarà inserita anche la disciplina del Fondo per la non autosufficienza. La legge sarà completata con il Piano Triennale dei Servizi Sociali e Sociosanitari 2006/2008 e da Progetti Obiettivo di Settore (Famiglia, minori, giovani, anziani e marginalità sociali)

L'ipotesi di fabbisogno finanziario è effettuata tenendo come base gli impegni finanziari regionali 2003-2005. Per il triennio successivo si è ipotizzato un incremento del 2% pari al tasso di inflazione applicato alla spesa pubblica nel 2005. Va sottolineato che l'ipotesi di fabbisogno finanziario parte dai finanziamenti del Fondo sanitario nazionale per la parte sociosanitaria e da quelli del Fondo per le politiche sociali per gli interventi sociali a cui si aggiungono le disponibilità regionali derivate dalla l.r. 30/98.

OBIETTIVI SPECIFICI

Azioni di sistema per migliorare l'offerta di servizi locali territoriali (Distretti sociali e sanitari integrati)

Interventi a favore della famiglia e dell'età infantile anche mediante l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio, sentito il Presidente della Giunta, di figure di garanzia dei diritti
Supporto alle politiche dell'istruzione, della formazione, per minori, adolescenti e giovani

Interventi di sostegno a favore della non autosufficienza

Sviluppo della solidarietà sociale, promozione del terzo settore e dell'impresa sociale

Sviluppo della qualità nei servizi residenziali e semiresidenziali e nella rete sociale e socio sanitaria

Prevedere un ruolo per le associazioni imprenditoriali, sindacali e di categoria che svolgono attività per migliorare l'offerta di servizi locali territoriali (ad es. CAF, patronati, ecc.)

OBIETTIVO STRATEGICO 7.4

Aumentare l'offerta in affitto attraverso interventi di regolamentazione del mercato

Situazione di partenza

Il settore dell'edilizia residenziale pubblica si è trovata e si trova ancora ad affrontare un momento di grande cambiamento a seguito dell'attuazione delle deleghe in materia, prevista dalla legge 59/97 e dal D. L.gs 112/98, che ridisegna completamente le competenze, conservando a livello statale esclusivamente la definizione delle finalità generali dell'intervento pubblico e alcuni progetti di rilievo nazionale e trasferendo alle Regioni tutte le competenze di programmazione, finanziamento, gestione e controllo.

Analisi dei bisogni della collettività, contesto socioeconomico territoriale e istituzionale

E' necessario superare il principio dell'intervento pubblico quale intervento diretto - che affianca il mercato e si fa carico della domanda che non può accedere al mercato - a vantaggio della regolamentazione del mercato attraverso un sistema di premi e penalizzazioni, la costituzione di apposite strutture per favorire la combinazione di risorse pubbliche e private, l'accettazione di principi di efficienza economica, di remuneratività e di efficacia e, infine, la definizione dei prezzi di locazione che siano commisurati alla necessità di assicurare condizioni di compatibilità economica.

Il cuore del problema sta dunque nella elaborazione di politiche capaci di ampliare e rendere più accessibile il settore dell'affitto privilegiando, quando possibile, il recupero del patrimonio inutilizzato.

L'azione regionale dovrà muoversi secondo una precisa strategia che sia in grado di offrire una quota di alloggi a canoni moderati, supportando la risposta al bisogno con una politica di intervento nel momento della realizzazione dell'offerta, attraverso l'utilizzo privilegiato dei Programmi complessi.

Analisi di fattibilità giuridica e finanziaria

Occorre definire strumenti e modalità di intervento anche al fine di attivare azioni di partenariato tra pubblico e privato

OBIETTIVI SPECIFICI

Riorganizzazione del patrimonio Edilizia Residenziale Pubblica (ERP) e della sua gestione
Azioni innovatrici per il patrimonio immobiliare privato

OBIETTIVO STRATEGICO 7.5

Accoglienza ed integrazione dei lavoratori immigrati

Situazione di partenza

In questi anni si è assistito ad una veloce evoluzione della presenza degli immigrati, sia in termini quantitativi che qualitativi. Basta pensare che nel 2002 erano regolarmente presenti in Liguria 36.835 immigrati a fine 2003 erano saliti a 67.306 (fonte Caritas/Migrantes) e il trend di crescita non accenna a diminuire.

L'invecchiamento della popolazione e il modello di sostegno alle famiglie, che si è andato sviluppando in questi ultimi anni, ha reso di primaria importanza il settore della collaborazione familiare svolto sempre più da donne immigrate.

Le criticità dei fenomeni demografici, non assicurando un adeguato ricambio generazionale, pongono anche problematiche di sviluppo e di prospettiva economico-sociale che in parte potranno essere contrastate con l'arrivo e l'integrazione degli immigrati in molti campi dell'attività economica regionale (edilizia, agricoltura, turismo, industria ecc.).

La complessità della normativa, le competenze sulla materia dell'immigrazione suddivise fra numerose amministrazioni centrali e periferiche, le interpretazioni dottrinali, la giurisprudenza e, infine le differenze culturali e di lingua tra lo straniero e l'operatore di sportello: sono elementi che producono criticità, inadeguatezza e contenzioso.

L'attività di accoglienza e l'integrazione dei lavoratori immigrati quindi, pur in presenza di aspetti di grande complessità, sia in termini soggettivi (ruoli e competenze degli attori, rapporti tra gli stessi e la cittadinanza) che, ovviamente, di contenuto (fronteggiare problematiche di enorme portata con risorse, finanziarie e umane scarse) richiede un impegno significativo e diretto della Regione che ad oggi è stato assente in termini di analisi e politiche capaci di affermare i diritti delle persone e di interpretare i bisogni e le aspettative di piena cittadinanza espresse oggi dai cittadini/e migranti.

Il risultato atteso punta ad una effettiva integrazione dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie attraverso la definizione di un quadro istituzionale e organizzativo che precisi ruoli e responsabilità per le attività di accoglienza e per i percorsi di inserimento lavorativo e sociale. L'impatto andrà monitorato con appositi indicatori, a partire dalla misurazione del numero di persone extracomunitarie iscritte ai Centri per l'Impiego.

Analisi dei bisogni della collettività, contesto socioeconomico territoriale e istituzionale

La mancata attuazione della legge regionale 9 febbraio 1990, n. 7 "Consulta per i problemi dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie", la mancata designazione, ai sensi del DPR 31/8/1999, n. 394, di un proprio rappresentante in seno al "Consiglio Territoriale per l'Immigrazione" istituito presso le Prefetture territoriali della quattro province, fa sì che manchino dati certi sui bisogni e sul contesto economico regionale.

Si prevede la creazione di un "Osservatorio regionale" per la misurazione e lo studio del fenomeno in Liguria, non solo sotto il profilo statistico, ma anche e soprattutto per monitorare fenomeni più o meno istituzionalizzati di discriminazioni e di razzismo.

Ciò premesso si rileva tuttavia che, essendo la Liguria la regione italiana con la più alta percentuale di anziani e la più bassa percentuale di figli, processo che rischia di creare una situazione insostenibile, a cui bisogna in qualche modo porre rimedio, ci si dovrà muovere da subito impegnandosi per una legge regionale organica e moderna.

La legge dovrà essere fondata su principi di uguaglianza, capace di dare risposte concrete coniugando i nodi centrali della casa, del lavoro e della formazione professionale.

Uno degli elementi fondamentali, sul quale basare una politica dell'integrazione, è la soluzione del problema abitativo. Avere un alloggio è una condizione prevista dalla legge per fare domanda di ricongiungimento familiare.

Un altro elemento importante per l'integrazione è il riconoscimento del diritto al voto per le amministrative.

Si sottolinea, tuttavia, che ogni tematica ha punti di raccordo con le altre delineando un quadro articolato e complesso che andrebbe sempre affrontato insieme.

Analogo approfondimento meriterebbe la politica dell'accoglienza per i minori e le donne.

OBIETTIVI SPECIFICI

Nuova legge regionale per l'integrazione lavorativa e sociale delle persone immigrate

Politiche per l'educazione e la formazione

Un processo di investimento sul sapere per i nostri ragazzi, così importante per la loro cultura e per aiutarli e orientarli verso una buona occupazione, ha bisogno della piena valorizzazione di tutte le risorse formative.

Un processo di investimento sul sapere per i nostri ragazzi, così importante per la loro cultura e per aiutarli e orientarli verso una buona occupazione, ha bisogno della piena valorizzazione di tutte le risorse formative.

Nella società della conoscenza lo sviluppo è legato alla qualità della formazione dei giovani: questo paese non potrà mai competere se non investirà in scuola, ricerca e università almeno quanto investono i paesi più avanzati

Obiettivi strategici

8.1 Sviluppare il sistema di istruzione e formazione per garantire il diritto allo studio, accrescere le qualità dell'offerta educativa, favorire l'inclusione sociale e aumentare le prospettive di inserimento lavorativo

8.2 Sviluppare la cooperazione internazionale e la qualità delle politiche giovanili

OBIETTIVO STRATEGICO 8.1

Sviluppare il sistema di istruzione e formazione per garantire il diritto allo studio, accrescere le qualità dell'offerta educativa, favorire l'inclusione sociale e aumentare le prospettive di inserimento lavorativo

Situazione di partenza

I sistemi dell'istruzione e della formazione, ma anche quello della ricerca e della innovazione sono spesso scollegati o poco integrati tra loro e con il mondo del lavoro e delle imprese, sia nei confronti dei giovani in cerca di professionalità e di lavoro, sia nei confronti degli adulti lavoratori poco professionalizzati.

La Regione governa marginalmente il fenomeno, anche per la carenza di informazioni specifiche sul mondo studentesco e sul rapporto formazione / lavoro.

Manca un forte ruolo di coordinamento e di definizione di priorità, anche per concentrare le risorse, e spesso gli enti di formazione sono poco supportati e scarsamente qualificati a svolgere il loro ruolo.

I finanziamenti regionali sono spesso erogati a pioggia, con risultati quindi di scarsa efficacia. Il rinnovo del Programma Triennale dei Servizi per l'impiego, delle politiche formative e del lavoro (in scadenza a dicembre 2005) si colloca in un momento di incertezza e comunque di mutamento del contesto normativo comunitario e nazionale, e richiede pertanto di intervenire con un ragionato percorso per la elaborazione di un nuovo "testo" che si fondi su certezze su cui indirizzare le priorità regionali.

In attesa della formulazione del nuovo programma si produrrà, alla naturale scadenza del programma, un documento programmatico "ponte" della durata di un anno, che conterrà i principali elementi di innovazione e caratterizzazione in linea con il programma di governo.

Analisi dei bisogni della collettività, contesto socioeconomico territoriale e istituzionale

È necessario rafforzare un sistema che consenta di definire le professioni ed i relativi standard

di competenza.

In merito occorre concentrare attività e risorse per poter avviare i poli formativo marittimo e naval-meccanico, turistico alberghiero e tecnologico nel settore ICT, all'interno dei quali dovranno operare in sinergia i mondi dell'istruzione, della formazione, della ricerca e dell'università, del lavoro e delle imprese.

In linea con quanto sopra dovrà in maniera puntuale essere definito l'assetto dei percorsi dell'alternanza scuola lavoro e tirocini e dovrà essere messo a regime il sistema del nuovo apprendistato.

Per quanto riguarda nello specifico la programmazione scolastica di competenza regionale dovranno essere definiti un nuovo piano di dimensionamento scolastico attraverso un processo che tenga conto delle esigenze provenienti dagli Enti Locali e dal mondo della scuola e dovrà essere garantita una maggiore comunicazione ai giovani che frequentano la scuola, dei progetti Europei di loro interesse anche attraverso l'apertura di appositi sportelli.

Dovranno inoltre essere svolte azioni orientative e preventive ai fenomeni di dispersione scolastica e dovrà essere favorito il superamento dell'area del disagio giovanile anche attraverso il sostegno e l'integrazione dell'handicap.

Al fine di evitare il rischio nel passato verificatosi di autoreferenzialità di molti interventi formativi dovrà essere realizzato, in coordinamento con le Province, un Osservatorio delle professioni, coniugato con il sistema di rilevazione degli esiti delle iniziative, che garantisca l'avvio dei progetti formativi sempre più mirati alle esigenze del mercato del lavoro.

Altresì dovrà assumere connotazioni di sistema la formazione continua dei lavoratori anche alla luce dell'avvio dei fondi interprofessionali e la formazione permanente degli adulti unitamente alla promozione di iniziative tese ad ovviare all'obsolescenza professionale dei soggetti in età adulta (45-54 anni) in possesso di titoli di studio medio bassi, investendo nella definizione di professionalità che siano in grado di accompagnare i percorsi formativi degli individui in un approccio lifelong learning e promuovendo azioni di comunicazione volte a diffondere la cultura della formazione permanente.

Si dovrà ampliare l'orizzonte degli interventi volti alla promozione dell'inclusione sociale alle nuove forme di disagio, con particolare attenzione ai drop out e dovrà essere implementata l'azione regionale nei confronti delle pari opportunità tra uomo e donna attraverso la realizzazione di progetti regionali e interregionali.

Analisi di fattibilità giuridica e finanziaria

Occorre una forte strutturazione del sistema per garantire agli enti di formazione che operano nel settore maggiore specializzazione e stabilità ed è indispensabile procedere ad una nuova disciplina del sistema di accreditamento degli enti operanti nell'area dell'obbligo formativo.

Dovrà essere rivisto tutto il sistema del diritto allo studio e dell'assistenza scolastica per dare luogo ad un sistema pubblico integrato fra tutta la scuola statale e paritaria valorizzando le competenze regionali di programmazione e coordinamento nonché quelle di gestione degli Enti Locali anche con l'obiettivo di promuovere interventi mirati

In tale contesto andrà anche ridisegnata la strategia regionale sulle scuole private che senz'altro dovrà riguardare il superamento degli assegni di studio ad personam previsti dalla l.r. 14/02.

Dovrà inoltre essere portato ad approvazione il piano triennale per il diritto allo studio che sia uno sviluppo degli alloggi in dotazione all'ERSU sia un incremento delle borse di studio al fine di rispondere alle richieste di tutti gli aventi diritto.

OBIETTIVI SPECIFICI

Costruzione del sistema regionale istruzione - formazione
Politiche dell'istruzione della formazione per minori, adolescenti e giovani
Rafforzamento delle politiche formative finalizzate all'orientamento, alla formazione continua e all'inserimento lavorativo
Promuovere il diritto allo studio in un sistema integrato, con particolare attenzione alle fasce deboli
Migliorare la professionalità del personale socio sanitario

OBIETTIVO STRATEGICO 8.2

Sviluppare la cooperazione internazionale e la qualità delle politiche giovanili

Situazione di partenza

Il ruolo del volontariato e del terzo settore nelle tematiche della cooperazione internazionale è intenso e fondamentale, sia perché è prevalentemente attraverso la sussidiarietà che tali politiche possono essere agite, sia perché tali organizzazioni conoscono i problemi sul territorio e possono essere di stimolo per le scelte strategiche di intervento pubblico.

Rispetto ad un recente passato nel quale il ruolo della Regione è stato limitato alla mera gestione della normativa di settore, è inteso recitare un ruolo più diretto sia operativo che di stimolo verso il territorio.

Il risultato atteso consiste in un incremento delle proposte progettuali presentate alla regione dai soggetti impegnati sui temi della cooperazione e della solidarietà internazionale, con conseguente aumento quantitativo e soprattutto qualitativo dei progetti presentati.

Ciò si può ottenere con un incremento della quota dedicata nel riparto delle risorse in sede di programmazione di settore, la promozione di eventi specifici, la promozione e creazione di Centri di Informazione, Ricerca e Supporto Tecnico e l'avvio di tavoli tematici e della conferenza regionale sulla Cooperazione allo Sviluppo.

È necessario inoltre avviare una nuova gestione delle Politiche Giovanili prevedendo di strutturare la materia con strumenti operativi e procedure allargando il range delle attività facenti capo alla gestione delle competenze in materia di Servizio Civile, in merito al quale è previsto il rinnovo della legge regionale.

È opportuna la creazione di un Forum on Line per promuovere e facilitare l'accesso telematico alle informazioni di interesse per la cittadinanza sulle iniziative e le attività regionali e progettare un Osservatorio Permanente sulla Condizione Giovanile.

Nel prossimo periodo sarà di fondamentale importanza la collaborazione e la sinergia con le altre pubbliche amministrazioni liguri anche al fine di una riduzione dei costi degli interventi e della concentrazione degli stessi.

Analisi dei bisogni della collettività, contesto socioeconomico territoriale e istituzionale

Le organizzazioni del terzo settore che si occupano di cooperazione internazionale sono attive ma necessitano di un supporto da parte dell'ente regionale dal punto di vista della professionalizzazione e capacità di proporre e gestire progetti complessi e di accedere ai finanziamenti nazionali e sovranazionali con particolare riguardo a quelli dell'U.E.

I cittadini non organizzati sono spesso sensibili a tali problematiche ma talvolta poco informati sulle reali necessità e priorità, che spesso non sono quelle fatte emergere dai media, che tendono ad evidenziare soltanto i fatti a contenuto spettacolare.

La presenza giovanile e il rinnovamento in tali associazioni non sempre è costante, è necessa-

rio stimolare i giovani all'impegno, anche attraverso azioni educative ad hoc, per favorire il servizio civile dei giovani e con politiche di sostegno anche finanziario alle azioni educative favorendo i centri educativi, le colonie, i campeggi socio educativi.

Dovrà essere promosso l'avvio di centri di informazione giovanile a livello territoriale che favoriscano e divulgino tra i giovani la conoscenza delle possibilità loro offerte a livello regionale, nazionale ed internazionale (progetti giovani mondo, progetto Erasmus, Leonardo ecc...).

OBIETTIVI SPECIFICI

Promuovere il servizio civile

Favorire la solidarietà internazionale anche promuovendo il coinvolgimento del settore giovanile

Aumentare le occasioni di aggregazione giovanile per diminuire il rischio di esclusione sociale

Valorizzazione del profilo turistico ambientale e culturale della Liguria

L'immagine della Liguria è legata, da secoli, al suo fascino turistico, in particolare per la bellezza delle sue riviere.

Pensiamo a una nuova idea di turismo, capace di prolungare una stagione altrimenti troppo breve, anche utilizzando strutture ricettive per l'accoglienza universitaria.

La priorità è avviare uno sviluppo sostenibile per il miglioramento complessivo della qualità della vita dei cittadini liguri e la valorizzazione e promozione del paesaggio e delle caratteristiche storiche e culturali della nostra regione

Obiettivi strategici

9.1 Valorizzare le tipicità del paesaggio ligure e aumentare la qualità e la competitività del sistema territorio-ambiente

9.2 Potenziamento e riqualificazione dei prodotti turistici della Liguria, anche attraverso i Sistemi Turistici Locali

OBIETTIVO STRATEGICO 9.1

Valorizzare le tipicità del paesaggio ligure e aumentare la qualità e la competitività del sistema territorio-ambiente

Situazione di partenza, Analisi dei bisogni della collettività, contesto socioeconomico territoriale e istituzionale

La Liguria negli ultimi 30 anni è stata interessata da due fenomeni speculari:

La accentuata urbanizzazione e diffusione insediativa lungo la ristretta fascia costiera;

l'impoverimento e l'abbandono dei territori rurali e montani.

Nonostante i considerevoli sforzi fatti dalle Amministrazioni locali, volti a mitigare e a compensare gli evidenti effetti negativi di questi fenomeni sul territorio e sul paesaggio, a disposizione anche alla luce del fatto che oggi si palesano prospettive di sviluppo e d'uso dei valori tradizionali del territorio e del paesaggio fino a ieri impensabili, permangono e si rinnovano contraddizioni e criticità che richiedono un rafforzamento e un affinamento degli strumenti di intervento.

La bellezza e la tipicità del paesaggio ligure (5 Terre, Portofino, Finalese, alta via dei monti liguri), sono già diventati fattori di un nuovo sviluppo sostenibile così come l'appetibilità delle sue risorse territoriali e la competitività geografica della sua dotazione logistica e produttiva, possono svolgere un nuovo importante ruolo nelle economie europee. L'efficacia con la quale gli

enti territoriali, Regione in testa, sapranno agire su questo terreno assume, dunque, un valore strategico per il futuro della collettività ligure.

La situazione di partenza è rappresentata infatti da una riscontrata debolezza dell'incidenza di una giunta regionale, anche per le materie per le quali esiste una piena competenza normativa e una consolidata professionalità degli operatori delle Strutture.

Tale debolezza emerge con particolare evidenza nei rapporti inter-istituzionali, nei confronti sia degli organismi statali che degli enti locali. Nei settori della cultura e dello sport tale situazione è ulteriormente aggravata dalla limitata quantità delle risorse disponibili e dalla frammentazione delle stesse.

Analisi di fattibilità giuridica e finanziaria

La fattibilità giuridica è totale, poiché i campi di azione identificati dagli obiettivi specifici e dagli obiettivi operativi sono di piena competenza regionale e la Regione è dotata delle strutture e delle competenze idonee a darne compiuta effettuazione. Costituzione e leggi regionali sono le normative di riferimento.

L'obiettivo strategico è stato configurato nei termini sottoriportati, in quanto la situazione finanziaria del dipartimento Pianificazione territoriale per l'esercizio in corso 2005 e quella presunta per il prossimo triennio consente di operare alcuni significativi interventi:

- i circa 7 milioni di stanziamento ricorrente assegnato ai parchi e aree marine protette garantisce il finanziamento di obiettivi prioritari.

- gli 8,5 milioni di stanziamento una tantum (derivato dall'applicazione della l.r.5/2004 sul condono edilizio) consente il finanziamento degli obiettivi di riqualificazione.

- grazie ai fondi CIPE e alla sottoscrizione di APQ si è potuto, negli ultimi anni, attuare alcuni rilevanti obiettivi e si confida nella possibilità di usufruire di nuovi fondi allo stesso titolo per finanziare alcuni degli obiettivi specifici ivi indicati

Rimane, invece, ad oggi scoperto il finanziamento dei rimanenti obiettivi specifici e operativi.

Per quanto riguarda le tematiche più propriamente ambientali, la materia è concorrente, ma la Regione Liguria si è dotata di alcune leggi di principio, in particolare la l.r. 18/1999, che anche alla luce delle nuove competenze e ruoli, dovrà essere rivisitata.

Dal punto di vista finanziario il bilancio annuale di previsione che dovrà garantire un livello di risorse destinate all'ambiente ed all'Arpal negli ultimi cinque anni.

OBIETTIVI SPECIFICI

Qualificazione del sistema insediativo urbano e diversificazione dell'offerta turistico ricettiva - innovazione delle tecnologie e tipologie produttive

Potenziamento delle reti tecnologiche e infrastrutturali

Sviluppo delle azioni di partenariato interregionale europeo

Revisione degli strumenti e del ruolo della Regione in materia di promozione culturale per migliorare l'efficacia degli interventi

Dotare gli enti locali territoriali di strumenti urbanistici e di progetti idonei a determinare le migliori condizioni per lo sviluppo locale

Promozione e diffusione della cultura del territorio e del paesaggio

OBIETTIVO STRATEGICO 9.2

Potenziamento e riqualificazione dei prodotti turistici della Liguria, anche attraverso i Sistemi Turistici Locali

Situazione di partenza

L'anno 2004, nonostante il successo di Genova Capitale europea della cultura, si è chiuso negativamente per la Liguria. Sono stati registrati 3.468.428 arrivi (+1,62) cui corrispondono 14.161.208 presenze (-3,75). La situazione di crisi del comparto è stata riscontrata sostanzialmente su tutto il territorio nazionale e ciò sta a dimostrare che la destinazione Italia sta perdendo "appeal" sui vari mercati (in particolare quello europeo).

L'offerta turistico-ricettiva (1.880 strutture alberghiere e all'aria aperta con 133.000 posti letto e 1.025 strutture complementari per 16.600 posti letto) e balneare (circa 1.000 stabilimenti balneari) fatica sempre più a tenere il passo con la concorrenza nazionale e internazionale, in particolare in relazione al rapporto qualità - prezzo. Questo ha determinato, in buona sostanza, il trend negativo della Liguria negli ultimi anni. Il territorio, pur avendone ampia potenzialità, non è riuscito ad esprimere competitivi prodotti complementari al tradizionale turismo balneare, con esclusione della significativa esperienza di Genova.

L'attuale normativa in materia di incentivazione non è adeguata alle esigenze del mercato e ai nuovi strumenti finanziari offerti dal mercato. Nel 2004 sono state stanziati e utilizzate risorse per un importo pari a 12.300.000 euro (di cui 9.000.000 a valere sul FIR) a cui corrispondono 28.500.000 euro circa di investimenti attivati.

L'Osservatorio Turistico Regionale non è ancora funzionante, di conseguenza gli output prodotti dai documenti programmatici sono risultati carenti, sotto il profilo dell'apporto per la governance turistica del territorio.

La legislazione vigente in materia di organizzazione turistica, varata a termine della precedente legislatura, non ha trovato applicazione sul territorio stante alcune difficoltà emerse nella definizione specifica delle competenze dei Sistemi Turistici locali. Il principale compito dei STL dovrà essere di aggregare i soggetti pubblici e privati partecipanti al fine di individuare e sviluppare nuovi prodotti turistici, nell'organizzare gli eventi di richiamo e nel favorire la commercializzazione di tali prodotti.

Il sistema informativo turistico e il portale "Turismo in Liguria" rappresentano un valido strumento per avviare azioni promozionali e in grado di offrire servizi dedicati sia agli utenti, sia agli operatori.

Analisi dei bisogni della collettività, contesto socioeconomico territoriale e istituzionale.

Per rendere più efficace l'azione della Liguria sul mercato nazionale ed estero è necessario rivedere l'organizzazione turistica pubblica con l'obiettivo di definire chiaramente compiti e competenze dei vari soggetti, evitando sprechi di risorse e sovrapposizione di ruoli.

La domanda turistica, sempre più esigente e tipologicamente segmentata, richiede l'avvio di processi che consentano un adeguamento dell'offerta ricettiva e balneare alle richieste del mercato. Il processo di adeguamento dell'offerta deve parallelamente vedere l'avvio di procedure che consentano di comunicare agli utenti i miglioramenti attivati. Tali obiettivi richiedono la sostanziale revisione della normativa regionale vigente in materia che consenta, da un lato la riqualificazione e l'adeguamento delle strutture e dall'altro il reperimento delle informazioni necessarie alle azioni promozionali.

Un quadro organico di interventi richiede, altresì, una profonda rivisitazione della normativa relativa all'incentivazione destinata alle imprese, per il miglioramento delle strutture stesse e/o a enti pubblici per opere di valenza turistica. Attualmente i contributi non sono ottimizzati in quanto:

1. il fondo perduto, pur se abbastanza utilizzato, finanzia interventi di non particolare rilevanza nonostante comporti un impegno finanziario notevole da parte della Regione;
2. il conto interessi non risulta sufficientemente appetibile per gli imprenditori .

L'estrema trasversalità del Turismo che coinvolge il territorio nella sua globalità richiede una conoscenza del fenomeno sempre più dettagliata e tempestiva. A tale riguardo dovrà essere reso operativo l'Osservatorio Turistico Regionale. Le informazioni avranno molteplici valenze, tra le quali, quelle rivolte:

- agli Enti pubblici (quale indispensabile strumento di governace);
- alle imprese (programmazione dello sviluppo aziendale);
- ai residenti (conoscenza ed integrazione con il fenomeno turistico).

Particolare attenzione dovrà essere dedicata all'evoluzione e allo sviluppo del sistema informativo turistico regionale e del portale Intenet "Turismo in Liguria" Il portale ha registrato nel 2004 circa 260.000 accessi e nei primi 8 mesi del 2005 un valore di circa 660.000 accessi.

OBIETTIVI SPECIFICI

Riqualficazione e riorganizzazione dell'offerta e delle strutture ricettive e balneari e revisione delle modalità di supporto regionale al settore e di migliore conoscenza del sistema

Riforma della organizzazione turistica regionale e definizione del ruolo dei Sistemi Turistici Locali

Rendere operativo l'Osservatorio turistico regionale

Pianificazione del territorio e delle risorse naturali e riqualficazione ambientale

Questa regione può tornare a essere forte se sarà capace di far leva su un ambiente naturale unico e sulla collocazione geografica di nuovo strategica dopo cinque secoli.

Il recupero di un'antica identità della nostra terra, è coerente con una nuova idea di turismo e con politiche di salvaguardia di un ambiente composto per l'ottanta per cento da boschi, che non potrebbe sopravvivere a un ulteriore abbandono di questo irrinunciabile patrimonio.

L'attenzione all'ambiente e al territorio devono pervadere tutte le politiche regionali, ed essere pertanto sempre più integrate nelle scelte strategiche dell'Ente.

Obiettivi strategici

10.1 Promuovere e sostenere le politiche locali di sviluppo e l'uso coordinato delle risorse territoriali

10.2 Minimizzazione dell'impatto ambientale delle attività attraverso il contenimento del consumo di risorse, della produzione di rifiuti ed la prevenzione di tutte le forme di inquinamento

10.3 Proteggere il territorio rurale e montano da eventi calamitosi e favorire le attività forestali per il miglioramento degli attuali livelli occupazionali

10.4 Migliorare l'efficacia del sistema di protezione civile

OBIETTIVO STRATEGICO 10.1

Promuovere e sostenere le politiche locali di sviluppo e l'uso coordinato delle risorse territoriali

Situazione di partenza - Analisi dei bisogni della collettività, contesto socioeconomico territoriale e istituzionale

Gli enti locali liguri, nel panorama nazionale, rappresentano una positiva eccezione in quanto a dotazione di strumenti urbanistici, norme e progetti di intervento obiettivi. Ciò nonostante le accelerazioni dello sviluppo e la complessità delle interazioni tra diversi soggetti, pubblici e privati, che caratterizzano sempre più le modalità operative odierne, esigono una forte capacità di aggiornamento, di semplificazione, di ottimizzazione degli strumenti a disposizione degli scenari di riferimento.

Ciò determina una forte domanda della collettività di poter disporre di quadri di riferimento normativo e progettuale, capaci di fornire all'attività amministrativa l'efficacia necessaria a svolgere compiutamente e celermente il proprio ruolo di indirizzo e di regolamentazione e agli operatori le certezze necessarie per il loro contributo alle politiche locali di sviluppo.

Infine occorre prevedere azioni mirate per la riqualificazione degli edifici e degli spazi pubblici che proponcano una nuova tessitura sia urbanistica (tipologie edilizie, spazi pubblici, verde, infrastrutture di mobilità, ecc.) sia economico-funzionale (luoghi d'espansione del terziario pubblico e privato oppure di specifici segmenti turistici).

Analisi di fattibilità giuridica e finanziaria

La fattibilità giuridica è totale, poiché i campi di azione identificati dagli obiettivi specifici e dagli obiettivi operativi sono di piena competenza regionale e la Regione è dotata delle strutture e delle competenze idonee a darne compiuta effettuazione. Costituzione e leggi regionali sono le normative di riferimento.

Quanto all'aspetto finanziario, per questo secondo obiettivo è meno rilevante poiché in esso prevale la funzione attiva procedimentale della pubblica amministrazione, rispetto alle esigenze di investimento e di realizzazione di interventi propri dell'obiettivo strategico n.1

OBIETTIVI SPECIFICI

Recupero urbanistico e produttivo e riqualificazione territoriale delle aree di crisi industriale ligure

Consolidamento e valorizzazione dei parchi e del sistema del verde

Promozione del sistema informativo della pianificazione territoriale - monitoraggio delle trasformazioni

Qualificazione dei litorali e del paesaggio costiero

Promuovere le acque liguri e diffondere la conoscenza delle loro caratteristiche qualitative

OBIETTIVO STRATEGICO 10.2

Minimizzazione dell'impatto ambientale delle attività attraverso il contenimento del consumo di risorse, della produzione di rifiuti e la prevenzione di tutte le forme di inquinamento

Situazione di partenza

Sono già operative alcune indicazioni specifiche per il miglioramento delle prestazioni ambientali di determinati settori produttivi. Per superare la parzialità dell'approccio settoriale occorre tuttavia arrivare ad essere omnicomprensivi, ovvero, con maggiore efficacia promuovere l'evoluzione di modelli decisionali e gestionali sostenibili (in primis Valutazione Ambientale Strategica, responsabilità sociale d'impresa, EMAS), così come è necessaria una migliore e più aggiornata individuazione delle competenze degli enti locali.

Il risultato da perseguire consiste in un innalzamento della qualità ambientale, da monitorare attraverso la misurazione dei livelli di concentrazioni inquinanti nelle acque, nell'aria e nel suolo, l'andamento dei tassi di riduzione dei consumi energetici e di riduzione delle aree esondabili. In questo contesto rientra anche la razionalizzazione delle attività di cava, grazie ad una migliore programmazione delle attività di estrazione dei materiali, in connessione con i fabbisogni rilevati derivanti dalla realizzazione delle opere e infrastrutture previste.

Analisi dei bisogni della collettività, contesto socioeconomico territoriale e istituzionale

Occorre valorizzare le risorse ambientali in connessione alle strategie regionali di sviluppo sostenibile, operando per l'integrazione della componente ambientale nelle attività che condizionano la crescita economica, tramite azioni di promozione e diffusione della VAS, delle Certificazioni ambientali e del Regolamento EMAS e di altri strumenti per la sostenibilità quali Agenda 21, LCA, etc..

Lo stato di inadempienza dell'Italia nei confronti della normativa comunitaria in materia ambientale richiede alla Regione un'azione forte di introduzione della Valutazione Ambientale Strategica (VAS) attraverso l'attuazione della direttiva CEE N. 62/2002 e la revisione della normativa sulla VIA.

Risulta inoltre necessario rendere più chiare le competenze dei vari attori nell'ambito delle diverse normative ambientali, in particolare è indispensabile potenziare e migliorare l'attività di controllo dell'ARPAL, con conseguente revisione dei suoi compiti.

OBIETTIVI SPECIFICI

Sviluppare attività finalizzate a promuovere :

- riduzione della produzione e dello smaltimento di rifiuti e valorizzazione delle attività di recupero;
- riduzione dei consumi energetici e valorizzazione dell'utilizzo delle fonti energetiche alternative;
- mitigazione del rischio idrogeologico anche attraverso progetti integrati di riqualificazione ambientale;
- riduzione dell'inquinamento atmosferico e delle acque;
- mitigazione dei rischi e la valorizzazione marino-costiera;
- valorizzazione della natura e della biodiversità.

Razionalizzazione dell'attività di cava

Sottoscrivere un protocollo d'intesa con le Associazioni imprenditoriali finalizzato a: formare e informare le imprese sulle tematiche afferenti il consumo di risorse, la produzione di rifiuti

e la prevenzione di tutte le forme di inquinamento; armonizzare e semplificare la normativa di settore vigente; realizzare azioni comuni finalizzate ad esempio alla riduzione della produzione di rifiuti con possibilità di agevolazioni impositive e/o di incentivi.

OBIETTIVO STRATEGICO 10.3

Proteggere il territorio rurale e montano da eventi calamitosi e favorire le attività forestali per il miglioramento degli attuali livelli occupazionali

Situazione di partenza

La Liguria è la Regione italiana con la più alta percentuale di copertura forestale pari al 73% del territorio regionale. La maggior parte della superficie forestale regionale (oltre il 68%) è governata a ceduo e ciò è riconducibile al fatto che i boschi liguri sono stati nel passato fortemente antropizzati e quindi coltivati. L'attività agro-forestale è venuta a diminuire costantemente negli ultimi 30-40 anni provocando l'innescò di processi naturali convergenti verso una dequalificazione generale della qualità del bosco e dell'ambiente.

Gli incendi boschivi nel 2004 sono stati 345 e hanno ed hanno percorso 1023 ha di superficie boscata e 244 ha di superficie non boscata.

Analisi dei bisogni della collettività, contesto socioeconomico territoriale e istituzionale

Una delle priorità di azione in questo settore riguarda sicuramente il contrasto degli incendi boschivi, che ogni anno distruggono o danneggiano gravemente il patrimonio forestale ligure. La distribuzione demografica, prevalentemente concentrata lungo la costa e nei grossi centri urbani dell'entroterra, è un ulteriore fattore che condiziona lo stato dell'ambiente forestale e rurale ed è legato alle opportunità economiche e di accesso ai servizi per i giovani che vivono nelle aree montane e rurali. Pertanto i principali risultati connessi con la realizzazione dell'obiettivo strategico sono l'aumento della superficie forestale migliorata, la riduzione della superficie media annua percorsa dal fuoco per ogni incendio (ad esclusione di quelli riconducibili ad eventi climatici straordinari e il numero delle Iniziative legate alla prevenzione degli incendi boschivi.

Analisi di fattibilità giuridica e finanziaria

La materia ambientale è concorrente tra Stato e Regioni, ma nel settore agro silvo pastorale la Regione ha piena autonomia di programmazione e gestione, è necessario pertanto incrementare lo sforzo per la prevenzione attiva agli incendi boschivi e per il miglioramento boschivo, garantire dotazioni finanziarie adeguate per le azioni volte alla salvaguardia della montagna e confermare gli attuali livelli finanziari destinati alla lotta attiva contro gli incendi boschivi

OBIETTIVI SPECIFICI

Sostegno e valorizzazione delle risorse territoriali rurali e montane

Promuovere interventi volti alla manutenzione e al recupero delle aree agroforestali degradate ai fini della salvaguardia dell'ambiente

Attivazione di idonee misure per la valorizzazione del patrimonio forestale

Migliorare l'efficienza del sistema di prevenzione e lotta attiva agli incendi boschivi

OBIETTIVO STRATEGICO 10.4

Migliorare l'efficacia del sistema di protezione civile

Situazione di partenza

L'azione della protezione civile, un tempo legata solo al post evento, in situazioni di emergenza, si sta orientando ormai anche nella previsione e quindi prevenzione degli eventi calamitosi e soprattutto dei danni che questi possono arrecare.

Analisi dei bisogni della collettività, contesto socioeconomico territoriale e istituzionale

Necessita assicurare alle popolazioni colpite da calamità naturali e antropiche o da altre emergenze il necessario soccorso ed assistenza sia durante sia dopo l'evento per garantire il ritorno alle normali condizioni di vita.

Necessita altresì aumentare la conoscenza delle problematiche legate ai rischi antropici e naturali e alle loro cause/effetto, al fine di far crescere una coscienza di autodifesa. A tal fine è importante conoscere il numero degli interventi di protezione civile, il numero addetti impiegati e il relativo costo.

Analisi di fattibilità giuridica e finanziaria

Le competenze in questo settore sono molteplici e spesso in ruoli tra Stato, regione e Comuni, in situazione di intervento emergenziale, non sono sempre chiari.

La Regione agisce in questo settore attraverso quattro principali linee:

la PREVISIONE, ovvero tutte quelle attività volte a prevedere e gestire le fenomenologie calamitose e principalmente quelle di ordine meteorologico e sismico;

la PREVENZIONE, che consiste in tutte quelle attività volte a mitigare e prevenire l'impatto degli accadimenti calamitosi sul territorio;

il SOCCORSO volto alla salvaguardia della vita umana in corso di evento calamitoso;

il RITORNO alle NORMALI CONDIZIONI di VITA nei territori colpiti dalle calamità, che si esplica in attività progettuali-tecnico-economiche volte alla redazione e gestione dei piani di ripristino post-evento ed al finanziamento dei medesimi.

Dal punto di vista finanziario lo Stato ha fin'ora provveduto con trasferimenti vincolati e, in caso di calamità naturale, con fondi straordinari, ma non esiste certezza della continuità di tale intervento, soprattutto per quanto riguarda la prevenzione la previsione. È pertanto necessario che la Regione allochi su proprio bilancio fondi sufficienti per questo settore.

OBIETTIVI SPECIFICI

Garantire previsioni attendibili e costanti dei fenomeni calamitosi, in modo da consentire interventi mirati per prevenire i rischi e mitigare i danni

Organizzare gli interventi di soccorso in modo efficace ed efficiente, attraverso il migliore coordinamento operativo di tutte le forze in campo, anche la fine di ripristinare le normali condizioni di vita nei luoghi colpiti

Vista la particolare conformazione territoriale della Liguria, allargare le competenze delle imprese agricole per quanto riguarda la protezione civile in particolar modo con riguardo alla prevenzione

Ricerca e innovazione tecnologica

Puntare su ricerca, scuola e università. Investimenti in formazione e innovazione sono indispensabili anche per la difesa e lo sviluppo dell'industria.

Questo paese non potrà mai competere se non investirà in scuola, ricerca e università almeno quanto investono i paesi più avanzati.

L'Istituto Italiano di Tecnologia è un'opportunità importante: lavoriamo perché esso possa avviare la sua attività nella sede iniziale dei Magazzini del Cotone entro l'anno, dando inizio a una attività integrata con gli altri centri di eccellenza presenti sul territorio ligure.

Obiettivi strategici

11.1 Sviluppare un sistema regionale della ricerca e della innovazione, integrato con l'Università e i centri già esistenti

11.2 Promuovere e orientare l'attività di ricerca e di innovazione nei settori trainanti dell'economia

11.3 Sostegno dell'innovazione, della ricerca e per lo sviluppo delle imprese anche al fine di prevenire e superare le crisi aziendali

OBIETTIVO STRATEGICO 11.1

Sviluppare un sistema regionale della ricerca e della innovazione, integrato con l'Università e i centri già esistenti

Situazione di partenza

L'approvazione del progetto di Istituto Italiano di Tecnologia e Genova è un fondamentale catalizzatore per il rafforzamento delle attività di ricerca e deve vedere la Regione come protagonista nelle scelte delle priorità in questo settore, anche per avviare una nuova fase che possa garantire una sempre maggiore competitività alle imprese operanti nella nostra regione.

Il ruolo dell'Università è forte, ma non sono chiari i rapporti con la Regione, sia per quanto riguarda le tematiche della ricerca e della innovazione, sia rispetto al decentramento universitario.

Analisi dei bisogni della collettività, contesto socioeconomico territoriale e istituzionale

L'attività di ricerca in Italia è in sofferenza a causa della scarsità di risorse e della conseguente "fuga dei cervelli" verso altri paesi. Il chiarimento dei rapporti tra la Regione, come ente di governo, e gli Istituti di ricerca è indispensabile per promuovere e orientare l'attività di ricerca.

OBIETTIVI SPECIFICI

Coordinare le attività regionali nei confronti delle strutture di ricerca, in particolare nei settori Biomedicale, dei Sistemi Intelligenti e nel distretto tecnologico

Avviare l'attività dell'Istituto Italiano di Tecnologia (IIT)

Ridisegnare il sistema dei rapporti Ricerca - Università - Regione attraverso una normativa specifica

Anche sulla base dell'Accordo-quadro Regioni/Università sottoscritto il 3 marzo 2005, avviare il percorso istituzionale ritenuto più idoneo per pervenire alla sottoscrizione di un protocollo d'intesa Regione Liguria-Università di Genova in grado di sviluppare azioni positive mirate: a sostenere l'internazionalizzazione universitaria, le collaborazioni tra l'università e il contesto socio-economico, la ricerca universitaria, la diffusione dell'e-learning in ambito universitario, a migliorare la qualità del sistema universitario e l'orientamento universitario, nonché a garantire il diritto allo studio universitario.

Individuare apposite metodologie per il rimborso dei costi per i corsi pratici degli specializzandi delle facoltà mediche presso le strutture ospedaliere o Aziende Unità Sanitarie Locali

OBIETTIVO STRATEGICO 11.2

OBIETTIVO STRATEGICO

Promuovere e orientare l'attività di ricerca e di innovazione nei settori trainanti dell'economia

Situazione di partenza

Il nuovo ruolo di ente di programmazione attribuito alla regione impone che si lavori in modo trasversale per fornire supporto ai diversi settori che necessitano di essere modernizzati. In particolare la Liguria ha un Parco tecnologico e scientifico regionale che deve essere sempre più orientato anche attraverso processi di evoluzione al servizio delle realtà produttive e territoriali.

Obiettivo strategico del governo regionale nel triennio 2006 – 2008 è quello di sviluppare processi di ricerca e di innovazione nelle loro diverse accezioni e comprensivi quindi non solo degli aspetti tecnologici, informatici e telematici, ma anche di quelli che attengono ai profili organizzativi e alla gestione dei sistemi produttivi in senso lato, avviando processi di ricerca e innovazione dando la priorità ai settori trainanti dell'economia ligure (porti, ICT, turismo).

L'individuazione dei temi della ricerca e dell'innovazione dovrà in particolare tener conto dei bisogni delle imprese sul territorio in modo tale da orientare le scelte programmatiche e finanziarie verso le reali necessità del tessuto ligure che soprattutto per quanto riguarda le piccole e medie imprese si trova in situazione di grave disagio dovuto alla concorrenza sui mercati internazionali, alle dimensioni delle aziende locali e alle necessità di maggiori investimenti in ricerca e sviluppo per modernizzare i processi produttivi e rendere maggiormente competitivi i prodotti.

Analisi dei bisogni della collettività, contesto socioeconomico territoriale e istituzionale

L'attuazione degli obiettivi si concretizzerà a seguito dall'analisi attenta della domanda del territorio ligure: questo richiede la programmazione e l'attuazione di azioni concrete atte a rafforzare lo sviluppo di innovazione tenendo conto della presenza in Liguria di un tessuto produttivo di comparto con caratteri di eccellenza internazionale (elettronica, informatica, bioinformatica, TLC, ...).

Analisi di fattibilità giuridica e finanziaria

Gli obiettivi strategici sono riconducibili prioritariamente ai programmi regionali che saranno adottati per definire le strategie nei settori della ricerca e della innovazione nonché per gli aspetti relativi alla tecnologia informatica e telematica, al Piano Operativo Triennale di Informatizzazione della Regione Liguria 2003 – 2005 e alle strategie di sviluppo del progetto istituzionale "Liguria in Rete" e del sistema pubblico di connettività regionale, alle linee guida comunitarie e *Europe*, alle direttive nazionali di sviluppo della società dell'informazione e dell'e Government.

OBIETTIVI SPECIFICI

Indirizzi e linee d'azione regionali per lo sviluppo della ricerca e dell'innovazione.
Potenziare la ricerca applicata in materia di pesca e acquacoltura e sostenere l'attività di acquac-

coltura responsabile

Incentivare la ricerca, la sperimentazione e fornire adeguata assistenza tecnica in agricoltura curando anche la sicurezza alimentare

Dare vita a progetti applicativi concreti da cui nascano servizi efficienti ed integrati per i cittadini e le imprese

OBIETTIVO STRATEGICO 11.3

Sostegno dell'innovazione, della ricerca e per lo sviluppo delle imprese anche al fine di prevenire e superare le crisi aziendali

Situazione di partenza

La struttura produttiva ligure presenta significative potenzialità da sviluppare legate alla presenza di imprese ad alto contenuto tecnologico, al dinamismo della P.M.I., alla presenza di centri ricerca, alla presenza di un completo ed articolato sistema formativo ed alla disponibilità di forza lavoro qualificata.

È caratterizzata dalla forte presenza di imprese di piccola dimensione che non favorisce un facile approccio all'innovazione. Le imprese liguri, infatti, presentano un tasso di innovatività, pari all'1,3%, in linea con i tassi registrati al Centro (1,4%), ma di livelli inferiori rispetto a registrati dalle regioni settentrionali del Paese (1,9% al Nord-Ovest e 1,7% al Nord-Est).

I dati relativi al censimento intermedio dell'industria e dei servizi del 1997 hanno mostrato la minore propensione delle imprese liguri ad effettuare ricerca e sviluppo tecnologico nonché all'utilizzo di tecnologie e attrezzature informatiche rispetto alla media del comparto territoriale di appartenenza e alla media italiana. Tale risultato sembra da imputarsi alla forte contrazione del numero di imprese di medio/grandi dimensioni che rende più difficile, per le imprese rimaste, il raggiungimento dei limiti di soglia (dimensionali, finanziari, di capitale umano) che rendono conveniente l'investimento in Ricerca e Sviluppo Tecnologico.

Analisi dei bisogni della collettività, contesto socioeconomico territoriale e istituzionale

Il sistema economico ligure sta attraversando una fase nella quale la sua capacità di far fronte alla concorrenza e all'adeguamento nei confronti del progresso tecnologico dipendono dalla sua dinamicità in termini di innovazione. Il dinamismo imprenditoriale, testimoniato da elevati tassi di natalità delle imprese, presenta tratti di debolezza: siamo, infatti, le imprese, salvo poche eccezioni, non contribuiscono ad allargare in modo significativo la base produttiva, sviluppando nuovi settori e nuove competenze.

Si è evidenziata, pertanto, la necessità di creare un ambiente favorevole allo sviluppo dei comportamenti innovativi, offrendo uno stimolo al sistema regionale a divenire o restare competitivo utilizzando tecnologie innovative e capitale umano avente alto livello di conoscenza. In particolare occorre favorire tutte le interazioni possibili tra imprese, Istituzioni intermedie, Università, strutture di ricerca ad alta formazione ed Autorità pubbliche a scala regionale e sub regionale. L'obiettivo è quello di mettere in campo tutte le risorse scientifiche e tecnologiche disponibili, consentendo il dialogo continuo tra i soggetti diversi in modo che gli stessi, interagendo tra di loro, siano in grado di scoprire meglio nuovi bisogni o di utilizzare al meglio le tecnologie esistenti.

OBIETTIVI SPECIFICI

Aiuti agli investimenti in innovazione, aiuti alla ricerca e allo sviluppo

Definire una rete del credito alle imprese, con regia regionale, che metta a sistema le risorse

finanziarie pubbliche e private appositamente disponibili per l'innovazione, la ricerca e lo sviluppo delle stesse.

Organizzazione interna

La modernizzazione della Pubblica amministrazione passa necessariamente attraverso l'organizzazione del lavoro e delle professionalità interne, che devono essere valorizzate per operare non più in modo burocratico e per adempimenti, ma per obiettivi e processi, in modo coordinato e sinergico per raggiungere nel modo più efficiente risultati adeguati alle necessità dei cittadini liguri.

Obiettivo strategico

12.1 Miglioramento del sistema organizzativo interno

OBIETTIVO STRATEGICO 12.1

Miglioramento del sistema organizzativo interno

Situazione di partenza, analisi dei bisogni della collettività, contesto socioeconomico territoriale e istituzionale

Una necessità imprescindibile per una amministrazione moderna è organizzare la macchina regionale perché possa rispondere adeguatamente ai bisogni dei cittadini e raggiungere gli obiettivi posti dagli amministratori.

I ruoli tra i diversi livelli devono essere chiari e i vertici tecnici devono potersi assumere in pieno le responsabilità alle quali sono chiamati.

La verifica dell'operato del personale, non in termini di mero adempimento burocratico, ma in relazione al raggiungimento dei risultati di cui è responsabile è un elemento essenziale sia per tenere monitorato l'avvicinamento agli obiettivi stabiliti, sia per instaurare un sistema di valorizzazione delle professionalità e delle capacità manageriali e tecniche.

Il personale deve altresì essere aiutato e incentivato attraverso percorsi formativi adeguati sia con le necessità di crescita tecnica, ma soprattutto, in questa fase di cambiamenti organizzativi e del modo di operare, con un processo continuo di crescita complessiva per imparare a lavorare non più per adempimenti, ma per processi ed obiettivi e in modo trasversale.

Analisi di fattibilità giuridica e finanziaria

La legge regionale n. 26 del 1994 stabilisce le Norme sulla dirigenza e sull'ordinamento degli uffici regionali. In particolare i principi generali sono i seguenti:

“Gli organi politici della Regione, nell'ambito delle rispettive competenze, definiscono gli obiettivi e i programmi da attuare e verificano la rispondenza dei risultati della gestione amministrativa alle direttive generali impartite.

Alla dirigenza regionale spetta la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa dell'ente, compresa l'adozione degli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane e strumentali e di controllo, con responsabilità della gestione e dei relativi risultati.”

OBIETTIVI SPECIFICI

Direttiva annuale del Presidente, in coerenza con il bilancio di previsione

Fissazione degli obiettivi dei dirigenti, coerentemente alla Direttiva Annuale del Presidente

Revisione della metodologia di valutazione della dirigenza
Aggiornamento delle competenze Giunta - Direttori - Dirigenti
Revisione del sistema delle piste di controllo preventivo sulla regolarità degli atti amministrativi.