

deliberazione n. 152

DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICA E FINANZIARIA REGIONALE (DPEFR)
2005/2007

ESTRATTO DEL PROCESSO VERBALE
DELLA SEDUTA DEL CONSIGLIO REGIONALE DEL 24 NOVEMBRE 2004, N. 209

Il Presidente pone in discussione il seguente punto all'o.d.g.: proposta di atto amministrativo n. 149/04, a iniziativa della Giunta regionale "Documento di programmazione economica e finanziaria regionale (DPEFR) 2005/2007" dando la parola al Consigliere di maggioranza Marco Luchetti e al

Consigliere di minoranza Umberto Trenta relatori della II Commissione consiliare permanente;
omissis

Al termine della discussione, il Presidente pone in votazione la seguente deliberazione:

IL CONSIGLIO REGIONALE

Visto l'articolo 3 della legge regionale 11 dicembre 2001, n. 31 "Ordinamento contabile della Regione Marche e strumenti di programmazione", che impegna la Giunta regionale a proporre al Consiglio regionale il Documento di programmazione economica e finanziaria regionale (DPEFR);

Vista la proposta della Giunta regionale;

Visto il parere favorevole di cui all'articolo 16, comma 1, lettera a), della l.r. 15 ottobre 2001, n. 20 in ordine alla regolarità tecnica e sotto il profilo di legittimità del Dirigente del servizio programmazione, nonché l'attestazione dello stesso che dalla deliberazione non deriva né può comunque deriva-

re un impegno di spesa a carico della Regione, resi nella proposta della Giunta regionale;

Preso atto che la predetta proposta è stata preventivamente esaminata, ai sensi del primo comma dell'articolo 22 dello Statuto regionale, dalla Commissione consiliare permanente competente in materia;

Visto l'articolo 21 dello Statuto regionale;

D E L I B E R A

di approvare l'allegato "Documento di programmazione economica e finanziaria regionale (DPEFR) 2005/2007".

Avvenuta la votazione, il Presidente ne proclama l'esito: "Il Consiglio approva"

IL PRESIDENTE

f.to Luigi Minardi

I CONSIGLIERI SEGRETARI

f.to Adriana Mollaroli

f.to Franca Romagnoli

**DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
E FINANZIARIA REGIONALE (DPEFR)
2005 / 2007**

Allegato alla deliberazione 24 novembre 2004, n. 152

Sommario

INTRODUZIONE	3
IL CONTESTO DI RIFERIMENTO: VINCOLI ESTERNI E AMBITI DI MANOVRA. 7	
ALCUNE PRIORITÀ DI INTERVENTO.....	11
a) Il programma di Edilizia Residenziale Pubblica 2004-2005	11
b) Le infrastrutture di trasporto	13
c) La ricostruzione post terremoto	16
LO SCENARIO ECONOMICO E SOCIALE	17
1. IL QUADRO NORMATIVO E FINANZIARIO DI RIFERIMENTO.....	34
1.1 I ritardi nell'attuazione del federalismo fiscale	34
1.2 Le proposte delle Regioni in materia di federalismo fiscale	40
1.3 Gli atti normativi dell'ultimo anno	42
1.4 Le leggi 350/2003 e 191/2004	44
1.5 Il DPEF 2005-2008	44
1.6 La legge Finanziaria 2005	46
2. LA GESTIONE DEL VINCOLO FINANZIARIO.....	48
2.1 Le politiche regionali di bilancio	48
2.2 La politica delle entrate	51
2.3 La politica della spesa	61
2.4 Il Patto di Stabilità	62
2.5 Il debito	69

INTRODUZIONE

Il Documento di Programmazione Economico e Finanziaria Regionale (DPEFR) 2005-2007, secondo quanto previsto dall'articolo 3 della L.R. 31/2001 e avvalendosi della collaborazione del Comitato Tecnico Scientifico per la Programmazione, traccia lo scenario macro-economico e delinea per il periodo di riferimento del bilancio pluriennale i "contenuti delle strategie regionali concretamente perseguibili sulla base dei vincoli e delle opportunità derivanti dall'attuazione della politica finanziaria e di bilancio".

La Giunta Regionale non ha definito il Documento entro il termine previsto del mese di luglio dovendo attendere l'approvazione del DPEF da parte del Governo nazionale e soprattutto il varo della legge finanziaria avvenuta solo lo scorso 29 settembre.

Fino a tale data non sono stati disponibili indirizzi e quantificazioni macro-economiche che costituiscono il quadro di riferimento fondamentale per una stima ponderata delle grandezze finanziarie da inserire nel DPEFR e nel bilancio di previsione 2005.

A questo ritardo si aggiunge la crisi profonda che si è aperta nei rapporti istituzionali e finanziari tra le Regioni e il Governo nazionale. Questa crisi, già segnalata nel DPEFR presentato nel 2003, si è prolungata con un crescente vincolo nella attribuzione delle risorse finanziarie dovute alle Regioni, che inoltre sono trasferite con un accresciuto ritardo. Questa situazione condiziona fortemente il sistema delle autonomie locali e rende più stringente la scelta delle politiche regionali tra esigenze di spesa per il rilancio dello sviluppo e per il mantenimento dei livelli di benessere, da un lato, ed esigenze di riequilibrio finanziario ottenuto mediante l'imposizione addizionale e il ricorso all'indebitamento, entro i limiti della sostenibilità, dall'altro.

Il Documento è stato redatto partendo da una verifica puntuale della situazione finanziaria regionale e quindi tiene conto sia, ovviamente, dell'aggiornamento dei dati apportato con l'assestamento del bilancio (luglio 2004) sia dell'andamento reale delle dinamiche di entrata e spesa al settembre 2004.

E' evidente che, ricadendo grandissima parte del periodo preso a riferimento oltre il limite della VII legislatura regionale, il contenuto del Documento sarà comunque oggetto di particolari verifiche allorché verrà insediato il nuovo Governo Regionale.

Facendo di necessità virtù, la politica attuata dalla Amministrazione Regionale prosegue nella linea di continuità e coerenza tracciata nei primi due DPEFR e ribadita in questo terzo DPEFR.

Nell'ambito dei vincoli posti dalle risorse disponibili, le principali linee strategiche che vengono delineate nel DPEFR 2005-2007 puntano ad affrontare le seguenti priorità economiche e sociali:

- il sostegno alla politica per la casa, anche in conseguenza delle trasformazioni demografiche;
- la modernizzazione del sistema di piccole e medie imprese;
- la valorizzazione della ricerca scientifica e della innovazione tecnologica a sostegno del "sistema Marche", con particolare attenzione alla diffusione dei risultati;
- la valorizzazione dei processi di internazionalizzazione attiva;
- la centralità del capitale intellettuale della regione, in particolare della formazione dei giovani, dei lavoratori, dei gruppi dirigenti;
- la valorizzazione delle risorse culturali ed ambientali, a favore sia della attrattività turistica che della qualità della vita dei residenti;
- l'attenuazione del ritardo delle infrastrutture strategiche (strade, autostrade, porti, interporto ed aeroporto);
- l'implementazione degli investimenti immateriali.

Per raggiungere questi obiettivi, nel DPEFR vengono attivati i seguenti strumenti:

- **l'innovazione istituzionale, che ha come riferimento cardine l'applicazione del nuovo Statuto regionale** – In tale ambito, la priorità riguarda pertanto la predisposizione delle proposte di legge di adeguamento della legislazione regionale vigente alle norme del nuovo statuto regionale (art. 56), in particolare per quanto riguarda la disciplina del referendum regionale, del Consiglio delle autonomie locali e del Consiglio regionale dell'economia e del lavoro.

- **la gestione sostenibile ed efficiente dei vincoli finanziari** - I dati dimostrano inconfutabilmente che nel periodo 2000-2004, nonostante le difficoltà finanziarie delle Regioni, l'ammontare di risorse proprie stanziato dalla Giunta regionale è continuamente aumentato, tentando di mitigare gli effetti della drastica riduzione delle entrate statali. E' questa la vera ragione del considerevole aumento dell'indebitamento regionale. Il disegno della Giunta prevede la graduale riduzione della tassazione regionale aggiuntiva, fino al suo totale superamento nel momento in cui il Fondo sanitario sarà sufficiente a coprire interamente la spesa del Servizio sanitario regionale. Quest'ultimo continuerà ad essere al centro dell'attenzione e dei controlli grazie al rafforzamento del sistema di monitoraggio già avviato con l'istituzione della posizione di funzione "Controllo della spesa sanitaria".

- **il governo del sistema sanitario e socio-assistenziale** - L'impegno è rivolto ad una profonda riforma del sistema sanitario regionale, nell'ottica dell'integrazione socio-sanitaria, in particolare individuando quale macro obiettivo per la salute la "tutela dei soggetti fragili" e riorientando il sistema complessivo dell'offerta in funzione di questa priorità.

- **la programmazione integrata** - La modernizzazione del sistema Marche richiede una crescente ed ancora più qualificata partecipazione della Regione ai diversi tavoli, comunitari e nazionali, nei quali si definiscono le linee strategiche degli interventi. Il miglioramento delle capacità di progettazione, di valutazione e di monitoraggio è un obiettivo che riguarda infatti sia il rapporto con il livello europeo, sia il rapporto con il livello nazionale, sia il rapporto con le istituzioni locali. Nel rapporto con il livello nazionale, l'Intesa Istituzionale di Programma è stata allargata a diversi nuovi settori, utilizzando le risorse delle delibere CIPE; nel rapporto con le istituzioni locali, la sperimentazione delle Agende Regionali Strategiche per lo Sviluppo Territoriale locale è in atto (DGR 378 del 14 aprile 2004) e si provvederà per l'attuazione della fase a regime.

- **la valorizzazione delle potenzialità economiche, ambientali e sociali** - La riqualificazione già attuata con successo in questi ultimi anni prevede il pieno utilizzo delle risorse umane e delle tecnologie per lo sviluppo sostenibile. Il

territorio è infatti l'elemento che caratterizza in maniera positiva le proposte di crescita ed il coinvolgimento delle energie e delle risorse di questa regione (dalle produzioni di qualità ai beni ambientali e paesaggistici, alle ricchezze culturali). Alla necessità di colmare le carenze di elementi a forte contenuto scientifico e ad elevata innovazione tecnologica nei settori produttivi si affianca l'impegno alla sempre migliore integrazione tra i sistemi di formazione, istruzione e lavoro e tra le attività terziarie con gli altri settori. Le iniziative per adeguare la rete delle infrastrutture principali nella regione vengono illustrate in uno specifico punto di questo documento.

IL CONTESTO DI RIFERIMENTO: VINCOLI ESTERNI E AMBITI DI MANOVRA

Occorre proporre soluzioni diverse alla richiesta della comunità marchigiana e del mondo imprenditoriale di mantenere alto il livello della risposta di questa amministrazione sia in termini “sociali” che “economici” a sostegno della efficienza del sistema e del benessere. Si tratta quindi di esaminare e di valutare le conseguenze dell’approccio che il Governo regionale intende perseguire in materia di trasferimenti, di riconsiderare le priorità, stabilendo un patto/programma per il mantenimento degli obiettivi di sviluppo raggiunti.

Data la situazione di crisi finanziaria nazionale, è doveroso valutare una forte riduzione dei trasferimenti statali e, scegliendo di non aumentare la pressione fiscale per incrementare la dotazione finanziaria disponibile, occorre che vengano adottate alcune linee di indirizzo idonee a modificare le modalità di intervento regionale nell’ambito dei settori produttivi. Modalità attinenti a scelte di programmazione e gestione strategica delle risorse disponibili devono essere improntate al massimo effetto moltiplicatore dei mezzi investiti.

Dovendo operare in condizione di disponibilità limitata l’allocazione delle risorse diventa l’elemento risolutivo nel successo della politica regionale. Le scelte relative all’individuazione delle priorità assumono significati di maggior peso per il futuro dell’economia locale.

Non si tratta di individuare metodologie o impostazioni nuove, ma di seguire con determinazione un percorso improntato alla concertazione ed incardinato sul modello di sviluppo tracciato in questi ultimi anni, consolidare i livelli di concertazione raggiunti sui grandi temi della politica economica e di settore che costituiscono una componente strategica del modello di sviluppo marchigiano.

Un modello che partendo dalla consapevolezza della ricchezza in termini di risorse naturali, sociali, economiche della regione indichi un percorso di crescita compatibile con tali vocazioni strutturali e che tenga conto delle numerose componenti che concorrono a determinarne il successo in un quadro di sviluppo sostenibile.

Non si tratta semplicemente di replicare le modalità che hanno nel passato recente portato ad importanti risultati, anche attraverso passaggi faticosi e controversi, quali il Patto per il lavoro e l'occupazione del 1999 o delle questioni più rilevanti dell'azione regionale quali il piano sanitario, il piano delle attività industriali, agricole, turistiche, ambientali, sociali ma anche e soprattutto di attivare "un processo di concertazione sul piano delle scelte politiche di fondo che devono sempre più caratterizzare la programmazione regionale". Tanto più ora, di fronte ai pericoli derivanti da una politica governativa che aggrava le minacce di una situazione economica preoccupante e con il sistema delle autonomie locali e regionali messe in ginocchio da una vera e propria crisi fiscale, si tratta di qualificare un sistema politico, amministrativo e sociale coeso e determinato a sostenere una solida prospettiva di sviluppo alla regione.

In particolare si fa riferimento alle possibilità di sviluppo basate su interventi a carattere prevalentemente intersettoriale che risultino integrati anche a livello territoriale. In particolare la politica d'area e/o di distretto può, in questo momento di contrazione di risorse, coniugare l'esigenza di specializzazione dei vari settori produttivi con la necessità di realizzare economia di scala ed ottimizzazione dell'organizzazione dei fattori produttivi.

L'integrazione territoriale, intesa come composizione di più interessi locali intorno ad una vocazionalità produttiva, nel rispetto delle risorse primarie dovrebbe essere l'elemento focalizzante delle proposte di intervento di breve e medio periodo.

Lo strumento strategico per l'attuazione del modello è la concertazione. Da svolgere a due livelli per rendere efficiente ogni aiuto pubblico allo sviluppo:

- analisi e verifica delle esigenze, formulazione di richieste d'intervento e concertazione da parte delle Amministrazioni locali con i principali attori del territorio affinché le proposte siano il frutto di un ragionamento complessivo, articolato e condiviso;
- progetti di sviluppo che dimostrino la compatibilità territoriale e sociale con il substrato sul quale vanno ad interagire e che non contrastino con la vocazione ambientale e con la scelta di rispetto della sostenibilità più volte ribadita da questa Amministrazione.

Il metodo della concertazione, che ha senz'altro costituito una delle risorse strategiche utilizzate ai fini dello sviluppo regionale, dovrà pertanto vivere una nuova stagione. Da una concertazione, che in taluni momenti è stata vissuta sulla "difensiva" (sia nel metodo sia nei contenuti), sarà infatti necessario costruire e realizzare insieme una "concertazione generativa" di nuove visioni del futuro della regione, ad esempio cogliendo la necessità di una concentrazione delle risorse sugli investimenti in formazione e ricerca in stretta coerenza con gli obiettivi condivisi, nella valorizzazione delle risorse del territorio e nella dotazione di servizi alla popolazione e alle imprese.

Confronto e concertazione tra interlocutori istituzionali (Regione, ANCI, UPI e UNCEM) e privati (Associazioni rappresentative degli imprenditori e delle categorie) per determinare le priorità d'intervento a valenza regionale assunte con attenzione accorta agli obiettivi di lungo periodo. Un percorso difficile che obbliga tutti a scegliere e condividere le opzioni strategiche ed a precisare la composizione ottimale tra risorse ed i vari interessi locali.

D'altro canto, agire in assenza di una condivisione di obiettivi e strategie con lo scenario poco avanti prospettato, risulta alquanto pericoloso per la tenuta dell'economia regionale che, pur tra mille difficoltà, è riuscita a mostrare negli ultimi mesi i segni di una timida ripresa ed una crescita degli ordinativi per le esportazioni.

Per i vari settori produttivi, in base ai dati raccolti, ci si sente ancora di insistere su alcune tipologie d'investimento:

- innovazione tecnologica ed incentivazione dei processi di messa in rete tra i diversi sistemi produttivi locali;
- certificazione, anche in termini ambientali, di processo e di prodotto e accreditamento;
- migliore e più rapido accesso al credito;
- infrastrutture leggere e logistica.

Con le risorse attualmente in campo la Regione può offrire il proprio contributo su alcuni versanti strategici, quali ad esempio l'innovazione e la ricerca, nel quadro della sottoscrizione del relativo Accordo di Programma Quadro (APQ) con il sostegno dei finanziamenti CIPE delle delibere 36/2002, 17/2003 e 20 del 29 settembre 2004.

Si tratta quindi di proseguire nella infrastrutturazione regionale sostenendo in particolare l'adeguamento dei sistemi ambientali relativi alla gestione delle acque, dei rifiuti e dei controlli per le emissioni responsabili dell'effetto serra.

A questi si affianca inoltre sul versante dei beni culturali un ulteriore APQ, ampiamente e lungamente concertato con le Amministrazioni provinciali.

Per quanto riguarda i fondi destinati alle ARSTEL, oltre alle risorse a valere sul DocUP Ob. 2, la Regione mette a disposizione 6,5 milioni di euro di provenienza regionale.

Viene attivata la costituzione di un fondo regionale a tasso agevolato a sostegno degli investimenti pubblici dei Comuni e delle Province di circa 200 milioni di euro costituito con fondi della Banca Europea degli Investimenti, 100 milioni di euro, cui affiancare istituti di credito per analoga somma, 100 milioni, per la realizzazione di opere nel campo dell'ambiente, beni culturali, infrastrutture produttive, sport e servizi sociali.

Un ulteriore sostegno verrà, infine, dalla premialità a valere sui fondi strutturali comunitari.

ALCUNE PRIORITÀ DI INTERVENTO

L'azione della Giunta regionale, nei prossimi mesi, verrà focalizzata attorno ai seguenti tre ambiti qualificanti, i cui elementi di dettaglio saranno illustrati nella Relazione al Bilancio di Previsione 2005, che di fatto avrà una discussione parallela al presente Documento di Programmazione Economico e Finanziaria Regionale.

a) Il programma di Edilizia Residenziale Pubblica 2004-2005

Il sistema dell'edilizia abitativa, fino al 1998 finanziato quasi esclusivamente mediante il prelievo ex GESCAL sui salari dei lavoratori dipendenti, non ha avuto negli ultimi anni sufficiente sostegno nella politica nazionale in contrasto con il principio che il trasferimento della materia alle Regioni dovesse essere accompagnato da una congrua attribuzione di risorse. Lo Stato si è limitato a finanziare il fondo di sostegno per l'affitto (peraltro ridottosi gradatamente negli anni dai 440 milioni di euro nel 2000 ai 246 del 2004) ed alcuni programmi ministeriali di tipo sperimentale, ridotti anch'essi nel tempo per effetto dei vari decreti "taglia spese" del Ministro dell'Economia, che sono ben lungi da dare risposte significative alle problematiche abitative presenti anche nella nostra Regione dove, malgrado la forte quota di famiglie che vivono in alloggi di proprietà (circa l'80%), sussiste da una parte una consistente domanda di alloggi sociali e dall'altra l'impossibilità di alcune categorie sociali di accedere al mercato della locazione pur non avendo i requisiti per l'housing sociale.

In sintesi le tipologie di fabbisogno abitativo della Regione possono essere così riassunte:

- La domanda di abitazione sociale da parte delle categorie escluse dal mercato delle locazioni;
- La domanda di sostegno pubblico all'accesso alla casa in locazione (sia stabile, sia per uso temporaneo legato al lavoro, allo studio, ecc.);
- La domanda di sostegno pubblico all'accesso alla casa in proprietà;
- La domanda di sostegno pubblico per il recupero della prima casa.

La proposta di legge di riforma della materia in corso di approvazione, pur non risolvendo il nodo centrale delle risorse finanziarie, è improntata a delineare un quadro normativo che riconosca la centralità delle autonomie locali nella programmazione delle risorse e che contribuisca a migliorare la gestione del patrimonio abitativo pubblico anche mediante la trasformazione degli IACP regionali in enti pubblici economici in analogia con quanto si è realizzato in tutte le Regioni.

Nelle more di approvazione della legge di riforma, è opportuno procedere comunque alla programmazione delle risorse provenienti da economie di gestione dei programmi pregressi e dalla rinegoziazione dei mutui agevolati con contributo pubblico, che possono sintetizzarsi come segue:

Per il biennio 2004-2005 le risorse complessivamente disponibili sono stimate in € 61 milioni circa, provenienti dai seguenti canali di finanziamento:

- Risorse per l'edilizia sovvenzionata assegnate alla Regione mediante accordo di programma ai sensi dell'articolo 63 del decreto legislativo 112/1998, al netto di quelle già impegnate per programmi pregressi: € 10 milioni circa;
- Risorse per l'edilizia agevolata disponibili nell'arco del biennio 2004-2005 a valere sulle annualità di contributi trasferiti dallo Stato, al netto dei contributi in conto interessi da versare agli istituti di credito per i programmi pregressi: € 51 milioni circa.

A tali risorse si aggiungono i proventi delle vendite del patrimonio abitativo che saranno utilizzati dai rispettivi Enti proprietari secondo le direttive fornite dal programma regionale, pari a circa € 35 milioni.

Il programma regionale potrà individuare le seguenti linee di intervento da articolare su base provinciale sulla base del fabbisogno individuato:

- Riqualificazione del patrimonio ERP;
- Realizzazione alloggi ERP per particolari categorie sociali (anziani, persone sole con figli a carico, immigrati, ecc.), con particolare attenzione all'abbattimento delle barriere architettoniche;

- Contributi per la realizzazione di alloggi da destinare alla locazione a canone moderato (a termine o permanente);
- Contributi per la realizzazione, l'acquisto, il recupero della prima casa (ad es. giovani coppie);
- Sostegno alla riqualificazione urbana;
- Programmi sperimentali (bioarchitettura, tecnologie innovative, ecc.).
- Fondi per edilizia pubblica da destinare sia ad edilizia scolastica e a fini sociali (case protette, asili, ecc.) sia ad investimenti, purché strutturali, nei settori delle PMI, anche agricole.

b) Le infrastrutture di trasporto

Ad una ripresa delle intenzioni di investimento della Stato nelle infrastrutture strategiche di questi ultimi anni, le Marche non si sono fatte trovare impreparate, grazie anche alle scelte prioritarie, verificate alla scala più vasta del Corridoio Adriatico, con lo Studio di fattibilità del 1999.

Così ha preso il via l'Intesa di Programma del dopo terremoto, con i successivi Accordi sulla viabilità e sulle trasversali ferroviarie (raddoppio Orte - Falconara, opere sostitutive Civitanova - Fabriano). Così si è di recente proseguito con l'Intesa Quadro a seguito della Legge obiettivo, che ha portato alla progettazione completa del quadrilatero Umbria - Marche (SS 76 - 77) e della Fano - Grosseto (E 78), in stretta collaborazione tra Regione, Province e Anas.

Sono stati inoltre riconosciuti i nodi del porto di Ancona e dell'interporto di Jesi, quali componenti della rete strategica, e gli interventi sulla ferrovia Adriatica (gallerie Cattolica e Castellano, by-pass Falconara) per superare i colli di bottiglia e dare prospettive al traffico intermodale.

Nel complesso un poderoso sforzo di adeguamento della rete infrastrutturale principale delle Marche, che deve però trovare capienza nelle risorse finanziarie statali per essere attuata in tempo utile a favorire il rilancio del modello di sviluppo delle Marche.

L'approvazione al CIPE del 27.5.2004 del progetto del Quadrilatero ha sancito un intervento pubblico di 1.066 milioni di euro, ma per completare il quadro finanziario mancano ancora all'appello quote rilevanti (relative alla Pedemontana e alle altre trasversali), manca ufficialmente la delibera del CIPE e molti segnali indicano difficoltà nella copertura finanziaria di un tale impegno programmatico.

Inoltre i rapporti con la Società Quadrilatero, che è incaricata di eseguirlo, pongono tuttora inquietanti interrogativi sull'effettiva possibilità di controllo e sui problemi che avrebbero gli EE.LL. nella partecipazione al cosiddetto Piano di Area Vasta (PAV).

Il porto di Ancona, l'aeroporto di Ancona-Falconara e l'interporto di Jesi, connessi con una rete di piastre logistiche, a servizio dei principali distretti industriali, dovranno costituire l'architettura di base per la riorganizzazione del trasporto merci nella regione. E' evidente quindi la necessità di mantenere una forte presenza e iniziativa dell'intero sistema pubblico a sostegno di tali infrastrutture, pur favorendo ampie collaborazioni di operatori privati agli investimenti per lo sviluppo e significative partecipazioni nelle Società di gestione.

In questa prospettiva è un segnale positivo l'inserimento, nel 2° Programma delle opere strategiche allegato al DPEF 2005, dell'intervento sulla viabilità di accesso al porto di Ancona per 280 milioni di euro, su un totale di 5.387 milioni per nuove opere, ma solo 2.000 di questi saranno a carico della Legge obiettivo. Tale intervento, infatti, non solo può rendere davvero efficienti le relazioni tra porto e rete di grande viabilità, ma, se attuato rapidamente, può consentire al porto di Ancona di inserirsi a pieno titolo nel programma europeo delle Autostrade del Mare.

E' invece preoccupante il ritardo statale nel finanziare il collegamento dell'Interporto alla rete (svincolo SS 76), di costo ridotto (10 milioni di euro), ma di grande importanza per l'avvio dell'*hub* interportuale delle Marche, la cui realizzazione procede speditamente, ma trova un ulteriore limite nella mancata approvazione da parte del CIPE del progetto di spostamento dello scalo ferroviario merci da Falconara a Jesi. Su quest'ultimo pesa il ritardo dell'iniziativa connessa con il by-pass dell'API di Falconara e lo spostamento suddetto (210 milioni di euro).

Quanto all'aeroporto, che ha visto negli anni recenti uno sviluppo accelerato di voli e di trasportati (passeggeri/merci) e sta portando a termine la realizzazione di un nuovo terminal, deve scontare un adeguamento della società di gestione a rigorosi parametri di efficienza economica, per poi dare seguito ad un'ulteriore fase di sviluppo dell'attività di trasporto, determinata e sostenuta da una coerente politica di promozione e investimenti dei soci pubblici e privati.

Un quadro contraddittorio, dunque, fatto di accelerazioni e brusche frenate, che richiede alla Regione un orientamento fermo e deciso sulle opere prioritarie da realizzare, e al tempo stesso sufficiente flessibilità per ricercare le risorse finanziarie mancanti, per completare le progettazioni inadeguate, per coordinare le iniziative delle Province sulla rete minore trasferita e quelle degli Enti Locali.

A questo proposito si segnalano due grandi opportunità, che debbono trovare risposte adeguate dal sistema regionale delle autonomie tra il 2004 e il 2005: il nuovo piano decennale ANAS e la realizzazione della terza corsia da Rimini a Pedaso.

Sia pure con diverso ruolo, l'uno programmatico, l'altro progettuale, costituiscono l'occasione per riorganizzare la viabilità litoranea delle Marche ed i relativi collegamenti urbani / extraurbani, componendo un quadro progettuale definito e puntuale, che vedrà l'attuazione nel prossimo quinquennio della terza corsia da parte della Società Concessionaria, con un investimento di 1.800 milioni di euro e successivamente dei principali attraversamenti urbani della SS 16 da parte dell'ANAS ed infine delle connessioni di rete da parte di Province e Comuni.

Un grande e positivo sforzo collettivo che deve consentire alla comunità marchigiana di riportare equilibrio tra entroterra e costa, di eliminare le strozzature e dare accessibilità alle aree interne, di superare la congestione e le conseguenze ambientali sulla fascia costiera, che costituiscono un vero limite al rinnovo del modello marchigiano.

c) La ricostruzione post terremoto

Il completamento della ricostruzione resta un obiettivo prioritario anche al fine di un rilancio dello sviluppo economico e sociale dei territori colpiti.

La Regione, a fine anno 2004, avrà impegnato le risorse finanziarie disponibili, ma per la realizzazione di tutti gli interventi programmati mancano ancora circa 1.500 milioni di euro.

Il d.d.l. Finanziaria 2005 non prevede ulteriori finanziamenti e, conseguentemente, al 31 dicembre 2004 non potranno essere ammessi a finanziamento ulteriori necessari interventi di riparazione degli edifici pubblici, privati o monumentali, né realizzate nuove infrastrutture. La recente delibera CIPE n. 20 del 29 settembre 2004 si limita a stanziare per un anno la risibile somma di 7,7 milioni per le regioni Umbria, 65% e Marche, 35%.

L'azione di ricostruzione potrà proseguire soltanto portando a termine le opere già avviate. Nel corso degli anni 2005 e 2006 tuttavia la funzione di sostegno generale all'economia marchigiana sarà ancora consistente potendo contare sull'erogazione programmata e finanziata di 870,758 milioni di euro.

LO SCENARIO ECONOMICO E SOCIALE

Scopo di questo paragrafo è disegnare sinteticamente alcune caratteristiche della situazione economico-sociale delle Marche, per localizzare il Documento di Programmazione Economica Finanziaria Regionale nel contesto delle grandezze quantitative che definiscono l'andamento congiunturale.

Produzione del reddito e occupazione

Dalla Tabella 1 è possibile notare come la sfavorevole situazione congiunturale dell'economia mondiale degli ultimi anni abbia influito anche sull'economia marchigiana, con un rallentamento rispetto all'anno precedente della crescita del PIL regionale. E' significativo constatare che le Marche, come del resto il Centro Italia, hanno comunque mostrato una flessione inferiore rispetto al Nord-Est e all'Italia nel suo complesso.

Tabella 1 – L'economia marchigiana nel contesto europeo: PIL pro capite e composizione dell'occupazione

	PIL pro-capite (PPA) EU 15 = 100		Occupati per settori (% su totale, dati 2002)		
	Media		Agricoltura	Industria	Servizi
	1999-2000-2001	2001			
Marche	101,7	100,7	4,1	40,7	55,2
Centro Italia	108,5	108,8	4,0	35,0	61,0
Nord Est Italia	122,3	120,6	4,4	37,2	58,4
Italia	101,3	100,1	5,0	31,8	63,2
EU 15	100,0	100,0	4,0	28,2	67,7
EU 27	91,0	91,1	7,6	29,3	63,1

Fonte: elaborazioni su dati Commissione Europea (2004), Terzo rapporto sulla coesione economica e sociale.

L'attuale congiuntura: previsioni a livello nazionale e regionale.

Secondo le più recenti stime preliminari diffuse dall'ISTAT ¹, nel secondo trimestre 2004 il PIL, valutato ai prezzi 1995 destagionalizzato e corretto per il diverso numero di giorni lavorativi, è cresciuto dello 0,3% rispetto al trimestre precedente e dell'1,1% rispetto al secondo trimestre 2003. Tale risultato è la sintesi di un aumento del valore aggiunto nell'industria e nei servizi e di una diminuzione di quello dell'agricoltura.

Anche l'ISAE ² conferma la crescita moderata del PIL nel secondo trimestre, ma lascia intravedere una positiva ripresa nel terzo trimestre, con un PIL tendenziale medio 2004 pari all'1,4%. Sempre l'ISAE indica per la produzione industriale un rimbalzo in luglio (+1,8%), una flessione in agosto (-1,5%) e un moderato aumento in settembre (+0,3%).

Uno scenario di previsione focalizzato sulle Marche è invece stato recentemente fornito da Unioncamere ³, che stima alcune grandezze, fra cui quelle riportate nella seguente Tabella 2, le quali sembrano indicare tassi di variazione sostanzialmente allineati a quelli previsti a livello nazionale nel DPEF pubblicato all'inizio del mese di Agosto. Già a partire dal 2005 si può prevedere una ripresa apprezzabile, con incrementi del PIL superiori al 2%.

Tabella 2 – Scenario di previsione del PIL al 2007 (tassi di variazione annuali su valori a prezzi costanti 1995)

Marche	2004	2005	2006	2007
Prodotto Interno Lordo	1,1	2,2	2,1	2,0
Consumi delle famiglie	1,7	2,6	2,2	2,5
Investimenti fissi lordi	1,5	2,4	2,4	3,2
Importazioni	4,1	5,9	5,2	5,6
Esportazioni	2,4	5,1	4,7	5,3
Tasso disoccupazione	3,9	3,9	3,9	3,7

Fonte: stime Unioncamere, luglio 2004.

¹ ISTAT, *Stima preliminare del PIL nel II trimestre 2004*, 9 agosto 2004.

² ISAE, *Indicatore anticipatore ISAE*, 9 agosto 2004.

³ Unioncamere, *Scenari di sviluppo delle economie locali 2004-2007*, luglio 2004.

Alcuni risultati di recenti indagini socio-economiche

Secondo la recente indagine multiscopo dell'ISTAT, appare stabile l'incidenza dei consumi collettivi sul PIL marchigiano (sopra il 18%), mentre è aumentata la spesa media per consumi della famiglia marchigiana: ora è circa il 5% superiore a quella media italiana. Al contempo, si riduce invece la quota dei consumi di beni non durevoli (in specie alimentari) sul totale, a vantaggio della spesa in servizi (oggi vicina al 45%) e in beni durevoli (circa 22%). aumenta tra le famiglie marchigiane la spesa per apparecchi hi-fi, computer e comunicazione: il 72% delle famiglie già nel 2001 possedeva un cellulare.

Questi dati confermano il cambiamento in corso nei consumi che, com'è noto, riguarda anche i loro luoghi e modalità, profondamente mutati negli ultimi dieci anni. La società come mercato di massa è ormai una realtà anche di questa piccola regione tradizionalmente nota per la buona propensione al risparmio e al "fai da te" tipico dell'autoconsumo.

Istruzione, consumo e comunicazione hanno svolto un compito di profondo livellamento nella società marchigiana degli ultimi dieci anni, modellandola come società di ceto medio. Secondo un'indagine dell'Istituto di ricerca UNICAB (2003), l'85% dei marchigiani è soddisfatto del tenore di vita personale. E la già citata indagine multiscopo dell'ISTAT, ci consente di osservare che, tra il 1993 e il 2001, si è verificato un forte decremento delle famiglie marchigiane che ritengono peggiorata la loro situazione economica (passano dal 30 al 17%). Inoltre solo il 3,7% del totale delle famiglie marchigiane (il 10,4% in Italia) ha dichiarato di trovare particolari difficoltà economiche nell'accesso a determinati consumi. Intervistati da UNICAB, i marchigiani hanno confermato il loro "senso di appartenenza" (o civismo o *civicness*) rispondendo per due terzi che è meglio pagare più tasse ed avere più servizi e, all'80%, che il servizio sanitario deve essere pubblico, gestito dalla Regione.

La società marchigiana è perciò assai cambiata, nel senso che ha conosciuto una fase recente di modernizzazione intensa. Ma ha saputo trasformarsi in modo adattivo, in questo aiutata dal sostegno istituzionale. La qualità della vita non è più solo rinvio al mondo semplice rurale, ma alla conservazione dell'ambiente e del

patrimonio culturale, allo sviluppo dei servizi, anzi della rete dei servizi. L'impegno istituzionale al proposito è apparso determinante, ma anche appesantito dai crescenti fabbisogni di una società complessa e dal regime drammatico di risorse pubbliche scarse.

Questi dati non possono ovviamente mettere in ombra i pesanti condizionamenti economici generali che si riverberano sulla regione, fra i quali:

- l'impoverimento delle famiglie italiane che fissa al 10,6% la percentuale che vive al di sotto della soglia di povertà insieme ad un altro 7,9% appena sopra il limite statistico;
- la perdita generalizzata di potere d'acquisto di salari e stipendi;
- la ulteriore precarizzazione del rapporto di lavoro;
- il peggioramento strutturale della politica fiscale che privilegia la detassazione dei ceti più ricchi alle politiche di sostegno al reddito dei meno abbienti o di doverosa restituzione del cosiddetto drenaggio fiscale ⁴.

Quello che si vuole affermare, in una situazione che socialmente ed economicamente si è fatta più pesante, è che la regione non è in declino, ma che si può parlare semmai di una marcata selezione in atto, con conseguenze più negative su imprese e sistemi che non riescono a sostenere livelli competitivi adeguati.

D'altro canto, anche solo rispetto a pochi anni fa, si sta positivamente riequilibrando il sovradimensionamento della quota di occupati nell'industria e il sottodimensionamento di quella nei servizi. Ciò che maggiormente preoccupa, lontani dalla stucchevole discussione fra ottimisti e pessimisti di maniera, è la perdita di slancio ed il rischio, in parte evidente ed in parte solo potenziale e contrastabile, di una progressiva perdita di centralità funzionale.

⁴ M. Baldini e P. Bosi, "Ripensamenti sull'IRPEF", in: *La Voce* del 14.10.2004

Il Governo, nel corso del tempo, ha ridimensionato significativamente i suoi propositi di passaggio al modello della *flat rate*, contenuti nella legge delega del 2003: se si fosse passati alle due sole aliquote del 23 e 33% (oltre i 100.000 euro), il beneficio per i contribuenti oltre i 70 mila euro non si sarebbe limitato a due o tre punti percentuali del reddito, ma avrebbe superato abbondantemente il 10%. Anche se appare evidente la differenza rispetto alla riforma programmata con la legge delega, sulla base di queste stime il giudizio distributivo sulla riforma complessiva non può essere positivo. A favore dell'1,78% di contribuenti con imponibile superiore a 70 mila euro si concentra il 20% dello sgravio complessivo. A un contribuente con reddito tra 20 e 25 mila euro sono restituiti 444 euro; per il contribuente con imponibile superiore a 100 mila euro, lo sgravio è quindici volte tanto: 6.357 euro.

Mercato del lavoro

Nelle Marche il mercato del lavoro è cambiato e ha migliorato le sue performance. Il tasso di disoccupazione che in precedenza si era innalzato anche sopra l'8%, nel 2003 è risultato del 3,8%, un valore decisamente contenuto. Diversamente che nella media italiana, anche l'occupazione industriale ha continuato a crescere in questi anni, anche se in misura assai inferiore a quella dei servizi.

I marchigiani con un grado di istruzione superiore sono notevolmente aumentati: dieci anni fa le Marche avevano un tasso di scolarità all'incirca pari a quello medio italiano, mentre nel 2003 era superiore di 9 punti. I laureati (tra i giovani) sono l'11% in più rispetto alla media nazionale. Il tasso di scolarità è cresciuto soprattutto per il contributo femminile. Le marchigiane superano i maschi in quanto a quoziente di diplomati e di laureati (tra i giovani) in misura maggiore che nella media italiana.

Si è confermata l'elevata capacità d'assorbimento del mercato del lavoro, che mostra un tasso di disoccupazione inferiore non solo ai livelli medi italiani, fortemente innalzati dalla disoccupazione meridionale, ma anche a quelli delle regioni del Centro-Nord (tabella 4).

Tabella 4 – Tasso di disoccupazione e confronto nazionale – gennaio 2004

	Tasso di disoccupazione				Tasso di occupazione	Tasso di attività
	Disoccupati	In cerca di prima occupazione	Altri in cerca di lavoro	Totale		
Marche	1,7	0,8	1,8	4,3	53,3	55,7
Nord Est	1,8	0,5	1,2	3,6	55,1	57,1
Centro	2,5	2,2	1,5	6,3	50,2	53,5
Centro Nord	2,2	1,2	1,3	4,6	53,1	55,7
Italia	3,4	3,4	2,0	8,7	46,4	50,8

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT in: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione, *Quaderno congiunturale territoriale*, Roma, aprile 2004, pag. 53.

Recenti indagini basate su dati ISTAT hanno evidenziato alcuni ulteriori aspetti per la lettura del mercato del lavoro regionale. In particolare si delineano elementi

interessanti nella struttura dell'occupazione per genere: nelle Marche le donne sono il 42% degli occupati, in Italia meno del 38%; oltre il 75% delle donne marchigiane ha una occupazione dipendente mentre gli uomini sono il 65%; aumentano nel 2003 soprattutto gli occupati over 35 mentre calano giovani ed adolescenti. Si assiste ad un positivo riavvicinamento al mondo del lavoro delle donne in età matura mentre persistono le problematiche – ormai ben note - nella composizione per titolo di studio degli occupati, che resta focalizzata sui bassi livelli di scolarità.

Il tasso di disoccupazione maschile nel 2003 resta fermo infatti al 3,0 (contro una media nazionale del 7,0) mentre il tasso di disoccupazione femminile scende al 6,4 (rispetto ad una media nazionale del 12,2).

Con riferimento alle fasce d'età, relativamente meno svantaggiate risultano le forze lavoro comprese tra i 15 e i 29 anni che soffrono un tasso di disoccupazione inferiore a quello nazionale e del Centro-Nord e di un minore scarto tra il tasso di disoccupazione maschile e quello femminile, come risulta dalla tabella 4.

Peraltro, anche valutando le differenze di genere nei livelli di partecipazione all'economia regionale, in termini di tassi d'attività e d'occupazione (tabella 5), si rileva nel 2003 un divario tra maschi e femmine più contenuto nelle Marche rispetto alle altre ripartizioni geografiche considerate.

Tabella 5 – Tassi di occupazione e di attività per sesso

- Tassi di occupazione			
	Maschi	Femmine	Totale
Marche	58,1	38,7	48,1
Centro	57,7	34,8	45,8
Nord-Est	62,3	40,6	51,1
ITALIA	57,4	32,3	44,4
- Tassi di attività			
	Maschi	Femmine	Totale
Marche	59,9	41,4	50,3
Centro	60,6	38,4	49,0
Nord-Est	63,7	42,7	52,9
ITALIA	61,7	36,8	48,8

Fonte: elaborazioni Armal su dati ISTAT – Rilevazione trimestrale delle forze lavoro - medie 2003

Struttura demografica

La struttura demografica marchigiana risulta sostanzialmente immutata rispetto a quella osservata nel DPEFR dello scorso anno. I dati recentemente pubblicati dalla Commissione Europea confermano, infatti, un'alta incidenza della popolazione sopra i 65 anni, superiore a quella nazionale ed europea, a fronte di un peso scarso dei giovani sotto i 15 anni (tabella 6). Ciò comporta valori elevati sia per l'indice di vecchiaia che per quello di dipendenza senile.

Tabella 6 – Struttura demografica delle Marche

	% popolazione con età (dati 2002)			Indice di vecchiaia (%)	Indice di dipendenza senile (%)
	(a) meno di 15	(b) 15-64	(c) più di 65	c / a	c / b
Marche	12,9	65,8	21,3	165%	32%
Centro It.	12,0	66,2	21,8	182%	33%
Nord Est It.	13,3	68,5	18,2	137%	27%
Italia	14,4	67,6	18	125%	27%
EU15	16,8	66,9	16,3	97%	24%
EU27	17,1	67,3	15,6	91%	23%

Fonte: elaborazione su dati Commissione Europea (2004), Terzo rapporto sulla coesione economica e sociale.

Tali dati sono confermati anche dagli indicatori demografici, con un tasso di natalità inferiore di quasi due punti al tasso di mortalità e in ulteriore calo rispetto a dieci anni fa. Interessante risulta, inoltre, per le Marche, l'aumento dell'incidenza del saldo migratorio netto (nel 2001 pari al 6,8 per mille) sulla crescita totale della popolazione.

Principali nodi strutturali

Il quadro sin qui sinteticamente tracciato mette in chiara evidenza i punti di forza sui quali è fondato il successo del modello Marche, caratterizzato da un buon ritmo di sviluppo, con una soddisfacente capacità di tenuta in periodi di crisi economica, da un'eccellente qualità della vita, da una dotazione qualificata di capitale umano, da una capacità imprenditoriale elevata e diffusa, con particolare accentuazione nel settore industriale. Tutto questo a fronte di una serie di nodi strutturali che determinano vincoli, rigidità e fattori di debolezza sui quali è necessario non solo mantenere viva l'attenzione, ma anche promuovere gli interventi di ampio respiro che possano consentire di allentarli per rafforzare la capacità competitiva del sistema Marche e consolidare i livelli quantitativi e qualitativi dello sviluppo regionale.

Alcuni di questi nodi strutturali sono direttamente collegati con l'analisi sin qui condotta. Riguardano i problemi derivanti dall'invecchiamento della popolazione e, in aggiunta, dal ricambio generazionale degli imprenditori, delle professioni e dei saperi. Si collegano ai problemi dello scollamento tra offerta qualificata di forza lavoro

residente, minore qualificazione della domanda di lavoro delle imprese locali, immigrazioni, connessi problemi di insediamento e di integrazione degli immigrati.

Altri nodi problematici non emergono direttamente dall'analisi sin qui condotta e meritano una riflessione specifica. Riguardano in particolare quattro ordini di problemi: la persistenza del divario infraregionale, la dotazione infrastrutturale, la dimensione delle imprese, l'internazionalizzazione delle attività produttive.

Infine, la dimensione sovraregionale delle problematiche economiche, sociali e ambientali, ci obbliga ad estendere i nostri orizzonti oltre i confini regionali sviluppando su questi temi iniziative di cooperazione internazionale in particolare rivolte alla "macroregione adriatica".

Persistente divario infraregionale: il caso della provincia di Ascoli Piceno

Nelle pagine precedenti sono stati evidenziati elementi nell'evoluzione economica e produttiva marchigiana, diffusamente positivi. Non va peraltro dimenticato che alcune aree a livello sub regionale permangono in situazioni relativamente peggiori, spesso per una serie di concause delineatesi nel lungo periodo.

Una di queste aree è senz'altro la provincia di Ascoli Piceno, che sta conoscendo una situazione definibile, in senso proprio a livello locale, di "declino industriale". Tale contesto sta ora sviluppando gravi effetti sulla situazione occupazionale oltre che economica, sintetizzabile in alcuni indicatori emblematici, fra i quali:

- la perdita di oltre 4.450 addetti nel 2003;
- l'utilizzo di oltre un milione di ore di cassa integrazione nel 2003 (valore triplicato rispetto al 2001);
- il basso livello retributivo (in base ai dati ufficiali INPS) dovuto essenzialmente ai bassi inquadramenti;
- l'iscrizione di oltre 40.000 persone alle liste di collocamento a fine 2003.

La persistente situazione critica e la mancanza di immediati contesti favorevoli di riconversione in ambito industriale e di servizi configura una realtà in cui l'approfondimento dell'intervento pubblico non solo è auspicabile ma necessario ed urgente sul piano nazionale e locale. Si afferma allora la necessità di riconoscere alla realtà ascolana una priorità regionale per l'insieme delle politica industriale, del lavoro, infrastrutturale, ambientale, creditizia e della ricerca da realizzarsi con il coordinamento delle iniziative specifiche in tal senso già positivamente avviate e dell'indirizzo di impiego futuro delle risorse finanziarie ed in particolare di quelle già previste per l'attuazione delle ARSTEL, per il sostegno degli investimenti pubblici utilizzando i fondi della Banca Europea per gli Investimenti e per la realizzazione del programma di Edilizia Residenziale Pubblica 2004-2005.

Dotazione infrastrutturale

Come già messo in evidenza nel DPEFR presentato lo scorso anno, le Marche risultano relativamente più dotate sotto il profilo delle infrastrutture sociali che di quelle economiche.

La disaggregazione delle infrastrutture economiche presenta una situazione di squilibri concentrati soprattutto sul fronte dei trasporti e delle comunicazioni. Rispetto agli scorsi anni, si è concretizzata una rilevante attività di progettazione e d'investimento per colmare questi divari. Si segnalano in questa direzione gli investimenti nella dotazione di reti telematiche, che pongono oggi le Marche su livelli d'avanguardia. Su altri fronti, quali l'energia e le infrastrutture idriche, la regione si colloca su livelli superiori a quelli della media del Centro Italia.

Considerando le infrastrutture sociali, le Marche si distinguono nei campi dell'istruzione, del settore sociale in senso stretto e dello sport. La dotazione infrastrutturale sanitaria si colloca di poco sopra la media nazionale, ma comunque ad un livello sensibilmente inferiore alle regioni del Centro-Nord. Infine, si evidenzia una relativa carenza marchigiana nell'ambito delle infrastrutture culturali.

Dimensione delle imprese

I dati riportati nella tabella 10 sembrano delineare negli ultimi dieci anni una tendenza all'aumento della dimensione media in termini di addetti delle unità locali delle imprese marchigiane. Si nota, infatti, che se nel 1991 le dimensioni medie delle unità locali marchigiane erano al di sotto di quelle delle altre regioni dell'Italia centrale e delle regioni del Nord, nel 2001 le dimensioni marchigiane si avvicinano a quelle medie nazionali, registrando, per l'industria, il superamento della media delle altre regioni centrali.

Sembra dunque che comincino a mettersi in evidenza i presupposti per l'avvio di un processo di consolidamento dimensionale delle strutture produttive regionali. Ciò non toglie, peraltro, che la dimensione media delle imprese industriali nel 2001 sia ancora

lievemente inferiore a quella nazionale e in particolare rispetto al Nord Est e al Nord Ovest.

L'elemento dimensionale in senso stretto, tuttavia, non consente di trarre conclusioni del tutto significative in una realtà territoriale, come quella marchigiana, in cui le agglomerazioni produttive (dati Banca d'Italia) e i gruppi di impresa (dati Unioncamere) appaiono molto più rilevanti che non nel resto del Paese. Si riportano a proposito alcuni dati (Tabella 11).

Tabella 10 - Dimensione media in termini d'addetti delle unità locali delle imprese per settore d'attività economica e ripartizione geografica

RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	1991			2001		
	Industria	Commercio	Altri servizi	Industria	Commercio	Altri servizi
Marche	5,8	2,2	2,9	6,1	2,3	3,7
Centro (escluse Marche)	6,0	2,5	4,3	5,2	2,4	3,9
Nord – Est	6,6	2,6	3,3	6,9	2,9	3,7
Nord – Ovest	7,8	2,8	3,8	7,7	2,9	3,7
Italia	6,7	2,4	3,6	6,3	2,5	3,6

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT - Censimenti 1991 e 2001.

Tabella 11 – Alcuni dati su agglomerazioni industriali e gruppi di imprese nelle Marche

Agglomerazioni industriali			Numero	% addetti
- “Made in Italy” e industria leggera	Italia		130	35,2
	Marche		6	60,5
- Altri settori	Italia		38	25,5
	Marche		3	23,1
Forte crescita dei gruppi di impresa				
- in Italia sono 66.000 e rappresentano il 78% del fatturato;				
- nelle Marche ben il 20,5% degli addetti opera in gruppi d'impresa.				

Fonte: Banca d'Italia e Unioncamere (2004).

Resta infine confermato (tabella 12), anche se con lievi accenni di recupero, il problema del sottodimensionamento dell'incidenza delle spese per la ricerca e lo sviluppo, che è sostanzialmente legato non solo alle piccole dimensioni produttive, ma anche alle specializzazioni settoriali tradizionali, prevalenti nell'economia marchigiana. E' notevole il consistente contributo fornito da parte delle Università, che assolve probabilmente anche ad un ruolo di mediazione rispetto alle imprese e alla Pubblica Amministrazione.

Tabella 12 – Spesa per R&S intra-muros anno 2000*

Area	Valori assoluti (migliaia d'euro)				Composizione %				Spesa per R&S in % del PIL	
	Amm. pubbliche	Università	Imprese	Totale	Amm. pubbl.	Università	Imprese	Totale	1999	2000
Marche	13.980	98.265	40.740	152.985	9,1	64,2	26,6	100,0	0,46	0,51
Centro-Nord	2.031.072	2.603.769	5.633.829	10.268.670	19,8	25,4	54,9	100,0	1,15	1,17
Mezzogiorno	325.104	1.261.547	605.205	2.191.856	14,8	57,6	27,6	100,0	0,69	0,77
Italia	2.356.176	3.865.136	6.239.034	12.460.346	18,9	31,0	50,1	100,0	1,04	1,07

* La spesa in R&S intra-muros è quella che le imprese, le Università e gli Enti pubblici effettuano al loro interno, con personale e attrezzature proprie.

Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT

Ancora, un recente studio pubblicato da SVIMEZ, basato sulla metodologia "Regional Innovation Scoreboard" predisposta dalla Commissione Europea, evidenzia alcuni indicatori per le Marche (sempre in numero indice, posto il valore nazionale a 100) piuttosto eclatanti:

- indice di capacità innovativa regionale "privata" 75
- indicatore di spesa pubblica per l'innovazione 91
- erogazione media annua 1982-2001 del FIT 32
- erogazione media annua 2000-2001 del FAR 71

Sotto questo profilo, va ricordato l'impegno della Regione Marche per la ricerca e innovazione, con l'utilizzo delle risorse messe a disposizione dalle delibere CIPE per lo sviluppo nelle aree sottoutilizzate e il coinvolgimento delle Università marchigiane. Le risorse ammontano a circa 3 milioni di euro nel triennio 2002-04, circa 3,5 nel 2003-05 e circa 2,5 nel 2004-06.

Le esportazioni regionali e l'apertura ai mercati internazionali

Il nodo problematico dell'internazionalizzazione è di rilevanza fondamentale per una piccola regione come le Marche, destinata a consolidare un elevato grado di apertura internazionale. Si tratta di gestire i vari aspetti connessi con l'integrazione internazionale nei suoi diversi aspetti, che riguardano non solo la capacità di penetrazione sui mercati internazionali delle nostre esportazioni, ma anche la capacità di governare la complementarità funzionale della divisione internazionale del lavoro, attraverso investimenti diretti, accordi di collaborazione internazionale e importazioni di know-how qualificato dai paesi più avanzati e di semilavorati da assemblare con marchio proprio dai paesi meno sviluppati. In questo processo d'integrazione attiva sui mercati internazionali le imprese marchigiane dimostrano una crescente vitalità e consapevolezza. Se ben gestito, il decentramento produttivo internazionale non va visto in alternativa, ma è funzionale al consolidamento dello sviluppo e del salto qualitativo dell'imprenditorialità regionale delle professionalità che restano in loco.

I segnali di quest'evoluzione positiva dell'internazionalizzazione dell'economia marchigiana si possono cogliere dai dati statistici, anche se in presenza di alcuni ritardi e rigidità.

La Tabella 13 evidenzia l'incidenza crescente delle esportazioni marchigiane, rispetto alle esportazioni totali italiane: un valore raddoppiato nel giro di dieci anni. Da notare come il valore assoluto sia in ogni modo aumentato anche negli ultimi anni nonostante la sfavorevole congiuntura internazionale e come si sia consolidato il peso percentuale sul totale (3,4%), ben superiore alla quota del PIL regionale rispetto al PIL nazionale, che si attesta sul 2,5%.

Tabella 13 - Valore dell'export delle Marche in valore assoluto e in percentuale sul totale Italia

	1991	1994	1997	2000	2001	2002	2003
Milioni di euro	2,6	4,6	6,6	7,5	8,4	8,5	8,6
% su Italia	2,4%	2,9%	3,1%	2,9%	3,1%	3,2%	3,4%

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT pubblicati in: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione, *Quaderno congiunturale territoriale*, Roma, aprile 2004.

Come rileva la Banca d'Italia ⁵, tuttavia, il grado di specializzazione delle esportazioni marchigiane è inversamente correlato al contenuto tecnologico delle produzioni. La specializzazione, in particolare, è assai forte nelle calzature e nei mobili. Nei settori a maggiore contenuto tecnologico, invece, le esportazioni delle Marche mostrano una despecializzazione, con l'eccezione della meccanica. Il passaggio a prodotti con contenuto tecnologico più elevato si accompagna, infatti, ad indici di specializzazione sempre più bassi, ampiamente negativi nei casi estremi dei prodotti chimici e delle apparecchiature elettriche.

Nel corso degli anni Novanta le Marche hanno mantenuto pressoché stabile la loro quota di export diretta ai mercati UE sulle esportazioni nazionali, mentre sono cresciute molto sui promettenti mercati dell'Europa Centro Orientale (tabella 14).

Tabella 14 - Quote percentuali delle esportazioni delle Marche su quelle italiane per aree geografiche di destinazione

	1991	1994	1997	2000	2001	2002	2003
Unione Europea	2,6	3,2	3,3	2,9	3,0	3,1	3,2
Europa Centro Orientale	1,8	3,4	5,6	5,8	6,0	6,3	6,4

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

⁵ Banca d'Italia - Sede di Ancona, *Note sull'andamento dell'economia delle Marche nel 2003*, Ancona, giugno 2004.

La distribuzione settoriale delle nostre esportazioni riflette un'indicativa evoluzione della struttura produttiva regionale.

Infatti nonostante le Marche, come è noto, siano caratterizzate sotto il profilo produttivo da una consistente diffusione di imprese operanti nei cosiddetti "settori maturi" - quali il tessile-abbigliamento-calzature, la costruzione di mobili, la meccanica - la proiezione all'esportazione è tuttavia tradizionalmente molto elevata, anche per le caratteristiche di qualità e di "contenuto moda" attribuite ai prodotti. In estrema sintesi, negli ultimi tre anni, circa il 30% dell'export marchigiano è riconducibile alla meccanica, circa il 25% ai prodotti in cuoio, circa l'8% ai mobili.

Analizzando un intervallo maggiore, si nota come il peso del settore calzature-abbigliamento, che aveva la maggiore quota delle esportazioni regionali all'inizio degli anni novanta, è calato fino ad essere sopravanzato dalla quota delle esportazioni della meccanica (Tabella 15).

Tabella 15 – I principali settori produttivi nelle esportazioni marchigiane (quota % sul totale dei cinque settori produttivi più rilevanti nell'export regionale)

Settori	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Macchine e apparecchi meccanici	30,4	31,2	30,0	29,6	30,3	33,4
Cuoio e prodotti in cuoio	24,3	24,6	25,0	25,1	23,5	21,0
Mobili	9,8	9,1	9,1	8,6	8,3	6,9
Metallo e prodotti in metallo	7,3	7,7	7,9	7,3	7,4	7,0
Articoli di abbigliamento e pellicce	5,5	4,9	5,4	5,8	5,9	5,6

Fonte: elaborazioni su dati Rapporto 2003 di Confindustria sull'industria marchigiana e dati ISTAT

Se dal dato sul commercio estero si passa a considerare fenomeni di internazionalizzazione più complessi, quali gli investimenti diretti all'estero, i dati più recenti disponibili, pubblicati a cura della Banca d'Italia, evidenziano un rafforzamento delle maggiori imprese industriali marchigiane all'estero, attraverso l'acquisizione di aziende, stabilimenti e marchi.

In particolare, dopo la brusca contrazione del 2001 dovuta soprattutto alla congiuntura internazionale, nel 2002 i valori sono fortemente aumentati, pur senza raggiungere il picco eccezionale registratosi nel 2000. Secondo i dati qualitativi

disponibili, nel 2003 è proseguita la tendenza ad investimenti netti positivi verso l'estero. Il settore meccanico, anche sotto questo profilo, appare guidare l'espansione all'estero.

Gli investimenti delle imprese marchigiane all'estero si concentrano per il 30,3% sull'area dell'Unione Monetaria Europea (cd. "area euro") e per il 25,5% negli altri Paesi europei, in particolare dell'Est (Tabella 16).

Tabella 16 - Investimenti diretti netti delle imprese marchigiane all'estero per settore (valori in milioni di euro)

Settore	2000	2001	2002
Agricoltura e prodotti energetici	6	2	0
Industria in senso stretto	226	85	140
<i>di cui: - tessile, cuoio e calzature</i>	36	11	-8
<i>- macchinari agricoli e industriali</i>	81	9	106
<i>- forniture elettriche</i>	66	6	21
Edilizia e opere pubbliche	1	2	1
Servizi	-4	7	-4
TOTALE	229	96	137

Fonte: Banca d'Italia - Sede di Ancona, *Note sull'andamento dell'economia delle Marche nel 2003*, Ancona, 2004, pagg. 31-32.

Alcune considerazioni di sintesi

Un noto studio sui livelli di benessere delle regioni italiane, realizzato dall'IRPET, ha evidenziato la specificità del modello di sviluppo marchigiano, più orientato a mantenere equilibrato il rapporto tra livelli di produzione e di reddito e indicatori della qualità complessiva della vita. Nel volume viene riportata una "classifica" stilata in conformità ad un insieme composito d'indicatori, quali tenore di vita, solidità dello sviluppo, ambiente di vita e di lavoro, livello di criminalità, livello di disagio sociale, infrastrutture sociali e culturali.

E' importante constatare che le Marche si trovano al primo posto non perché eccellono in un singolo particolare aspetto, ma grazie a risultati buoni o ottimi ottenuti in tutti i settori considerati. In altre parole la qualità della vita marchigiana può contare

sul sostegno complementare di un'ampia gamma di fattori, con evidenti vantaggi in termini di tenuta complessiva del modello.

A livello complessivo non possono non essere accolti con particolare piacere i dati dell'ultimo Censimento Generale dell'Industria e dei Servizi ISTAT, che evidenziano come le Marche risultino al primo posto tra le regioni italiane sia per numero di imprese artigiane (36%), che per relativi addetti (30%) sui rispettivi totali ⁶.

Ponendo a confronto i Censimenti 1991 e 2001, si nota come nelle Marche le imprese artigianali sono cresciute di circa il 14% ed hanno aumentato l'occupazione del 12%, originando oltre un terzo (37%) dell'incremento degli addetti realizzato dal sistema delle imprese regionali nello stesso periodo.

Anche sul piano congiunturale, nel primo semestre del 2004, sono nate 2305 nuove micro e piccole imprese artigianali, con una crescita, al netto delle cancellazioni, di 164 unità: più che per l'entità, le cifre sono incoraggianti perché riprende il trend di crescita dell'imprenditorialità artigiana.

Ancora, le esportazioni marchigiane sono cresciute nel primo semestre 2004 di un valore pari all'11,8%, rispetto al dato medio nazionale pari al 5,7%.

Ma soprattutto, non va dimenticato il dato strutturale (e che negli ultimi anni si è ulteriormente consolidato) di un contributo percentuale delle Marche sull'export nazionale (pari al 3,4% nel 2003), significativamente superiore al peso che il PIL regionale ha rispetto al totale nazionale (circa il 2,5% nel 2004).

Il quadro che emerge dai dati sopra riportati è quindi inevitabilmente a luci ed ombre, sia pure con diversi elementi che sembrano far intravedere prospettive confortanti.

⁶ Per un ampio approfondimento in materia, si veda anche il recente Regione Marche (Assessorato Artigianato – Industria e Statistica), *L'impresa in cifre 8° censimento generale dell'industria e dei servizi 2001*, Ancona, 2004.

1. IL QUADRO NORMATIVO E FINANZIARIO DI RIFERIMENTO

1.1 I ritardi nell'attuazione del federalismo fiscale

Negli ultimi tempi sono state più volte rimarcate le grandi difficoltà determinate alla finanza regionale dallo stato di incertezza e di criticità del quadro finanziario di riferimento.

Restano infatti irrisolte, a parte il recente sblocco della leva fiscale per le Regioni, fondamentali problematiche che ormai da qualche anno avrebbero dovuto trovare adeguata soluzione:

- attuazione dell'art. 119 della Costituzione con la connessa definizione di un sistema perequativo;
- applicazione del decreto legislativo n. 56/2000;
- stima corretta del fabbisogno sanitario rispetto ai livelli essenziali di assistenza;
- rispetto dei principi di certezza e di congruità per quanto concerne i trasferimenti per il decentramento amministrativo.

L'attuazione del nuovo art. 119 della Costituzione costituisce condizione necessaria perché l'intero disegno costituzionale sul federalismo, di cui al nuovo titolo V della Costituzione, possa svilupparsi compiutamente.

Al riguardo non si può non rilevare che nel corso dell'attuale legislatura statale poco o nulla è stato fatto per dare concreta attuazione e sviluppo al processo di federalismo fiscale avviato con il D.Lgs. 56/2000 e finalizzato al potenziamento del sistema di autogoverno degli enti territoriali mediante una forte riduzione del carattere derivato del loro sistema finanziario.

a) La legge finanziaria 2003 (legge n. 289/2002), in attesa di un atto normativo di riforma della fiscalità regionale e locale, aveva previsto:

- la sospensione, fino al raggiungimento di un accordo tra Stato, Regioni e autonomie locali, degli aumenti delle addizionali Irpef da parte dei Comuni e delle Regioni e della maggiorazione Irap da parte delle

stesse Regioni, con mantenimento degli aumenti deliberati al 29.9.2002 e confermativi delle aliquote già vigenti nell'anno 2002;

- l'istituzione di una Alta Commissione di studio per affiancare il Governo sia nella individuazione dei principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, sia nella concreta realizzazione del nuovo sistema della fiscalità.

b) Successivamente la legge delega per la riforma tributaria (n. 80/2003) ha previsto la graduale soppressione dell'Irap e la sostituzione dell'Irpef con la nuova imposta sul reddito (IRE), senza dare alcuna indicazione sul collegamento del nuovo sistema tributario nazionale con il federalismo fiscale ed in particolare con l'art. 119 della Costituzione. La rilevanza di tale lacuna risulta evidente se si tiene conto che secondo le stime ministeriali la citata riforma fiscale comporterebbe per le Regioni la necessità di reperire risorse sostitutive pari, con l'eliminazione dell'Irap, a circa 32 miliardi di euro e, con la riforma dell'Irpef, a circa 1,4 miliardi di euro.

c) La stessa legge 24.12.2003, n. 350 (legge finanziaria 2004) da un lato è intervenuta marginalmente sulla complessa tematica dell'attuazione dei principi del federalismo fiscale non affrontando i problemi strutturali della finanza locale ⁷, dall'altro ha riproposto i consueti ed obsoleti strumenti di contenimento della spesa, come le riduzioni dei trasferimenti, il blocco delle addizionali, i vincoli per l'assunzione del personale e soprattutto ha drasticamente ridimensionato la spesa per investimenti.

d) Si aggiunga che è stata rinviata al 2005 la fiscalizzazione dei trasferimenti statali ex legge Bassanini, che dovrebbe accompagnare l'attribuzione di nuove funzioni alle Regioni. Nel periodo 2000-2003 tali funzioni sono state finanziate da risorse di provenienza statale attraverso trasferimenti vincolati; dal 2004 tali trasferimenti avrebbero dovuto essere "fiscalizzati" attraverso entrate derivanti da maggiori

⁷ La legge ha previsto: lo spostamento dal 31 marzo 2003 al 30 settembre 2004 della data ultima per la presentazione della relazione al Governo da parte dell'Alta Commissione; lo slittamento del termine entro il quale presentare al Governo l'ulteriore relazione sugli interventi, anche di carattere legislativo, necessari per dare attuazione all'articolo 119 della Costituzione; la previsione dello scioglimento dell'Alta Commissione se la scadenza del 30.9.2004 non verrà rispettata, con il correlato obbligo, posto a carico del Governo, di riferire al Parlamento; la proroga al 31 dicembre 2004 della sospensione degli aumenti delle addizionali e delle maggiorazioni Irap.

compartecipazioni regionali ai tributi erariali, garantendo così alle Regioni una più ampia flessibilità della politica fiscale mediante la possibilità di ridefinire discrezionalmente l'articolazione e la destinazione delle risorse tra le varie funzioni regionali. Ciò non è avvenuto, determinando la proroga del sistema dei trasferimenti statali a tutto il 2004.

Più in generale, in tema di decentramento delle funzioni amministrative, secondo uno studio condotto dalla Scuola superiore dell' economia e delle finanze in collaborazione con la Ragioneria dello Stato, l'attuazione del Titolo V comporterebbe una spesa aggiuntiva per le autonomie locali, al netto della *devolution*, quantificabile in 16,7 miliardi di euro (si veda la tabella n.1), con un'ipotesi prudenziale di 7,2 miliardi.

Nella prima ipotesi, di decentramento più ampio, per la Regione Marche le risorse per le funzioni amministrative regionalizzabili ammonterebbero a circa € 283 milioni. Altri recenti studi, condotti dell'Isae (si vedano le tabelle n. 2 e n. 3), stimano invece la spesa decentrata aggiuntiva della P.A. locale, derivante dall'attuazione del federalismo sulla base del titolo V, valutabile per la Regione Marche in 1.915 milioni di euro nel 2001 (1.817 milioni nel 2002), a fronte di ben 63 miliardi circa di euro (61 miliardi nel 2002) per il totale delle Regioni.

L'Isae ha calcolato inoltre al netto ed al lordo l'aumento delle nuove risorse autonome, necessario alle Amministrazioni locali per finanziare sia le spese addizionali connesse all'attribuzione di nuove funzioni, sia quelle precedentemente finanziate con trasferimenti in senso stretto dello Stato: per la Regione Marche raggiungono la cifra di 4.153 milioni di euro nel 2001 (3.917 milioni nel 2002), sul totale delle Regioni pari a 157 miliardi circa di euro nel 2001 (153 miliardi nel 2002). Stime, peraltro, che non prendono in considerazione i costi complessivi della *devolution*, quantificabili da altri studi in ben 50 miliardi di euro.

Gli scenari descritti dagli enti di ricerca sono quindi in aperta contraddizione – è il meno che si possa dire - con la teoria del “costo zero” per l'attuazione del federalismo fiscale assunta dal Governo.

Tabella 1 - IPOTESI DI RIPARTO TRA REGIONI IN BASE AI DATI DEI PAGAMENTI DEL 2001 SULLE PREVISIONI DI BILANCIO 2003 (Fonte: Scuola Superiore economia e finanze e Alta Commissione Federalismo)

REGIONE	Agricoltura	Commercio	Formazione	Miniere	Industria	Polizia	Trasporti	Ricerca	Istruzione	Totale Regioni
Abruzzo	9.346.089	14.144	1.977.418	-	82.708.009	114.070	17.087.000	108.706.439	148.238.031	368.191.200
Basilicata	10.798.302	5.940	851.154	-	103.606.247	249.193	15.497.128	14.879.478	60.205.550	206.092.992
Calabria	9.484.846	12.001	2.902.427	-	235.014.328	2.564.037	19.113.478	131.379.512	160.693.644	561.164.271
Campania	52.082.227	36.344	5.960.623	-	492.928.040	1.507.122	325.490.551	333.529.394	903.502.572	2.115.036.873
Emilia Romagna	739.375	50.411	546.791	-	76.346.544	1.807.994	105.468.897	408.163.427	678.064.974	1.271.188.412
Friuli V. Giulia	13.339	33.543	354.291	-	9.600.302	572.925	34.820.441	36.612.388	206.181.232	288.188.460
Lazio	14.988.815	30.450	1.045.478	-	87.047.799	16.062.106	250.018.229	401.431.550	1.014.405.010	1.785.009.437
Liguria	9.133	19.405	683.429	-	59.850.100	1.012.525	333.504.275	157.628.052	218.697.984	771.404.902
Lombardia	21.619	66.855	1.283.495	44.212	133.450.043	5.287.585	335.904.684	1.008.807.561	919.945.008	2.404.811.061
Marche	28.751	19.630	259.772	-	36.366.313	377.340	19.243.901	61.540.457	165.222.060	283.058.223
Molise	8.497.460	2.668	416.587	-	22.559.110	108.549	13.978.041	8.677.721	20.355.282	74.595.419
Piemonte	89.801	34.180	771.110	578.902	106.989.887	1.446.896	431.567.178	252.847.859	413.493.003	1.207.818.815
Puglia	15.202.320	31.305	7.328.379	-	294.805.615	5.911.833	76.521.396	130.941.981	434.894.851	965.637.681
Sardegna	54.658	13.575	12.930.219	6.907.676	131.502.533	184.192	18.146.389	49.008.673	242.395.247	461.143.163
Sicilia	15.570.199	23.161	7.381.693	1.229.648	442.487.453	5.513.283	225.352.396	108.212.876	668.888.976	1.474.659.685
Toscana	1.759.030	39.352	1.299.023	2.532.523	61.459.128	3.090.488	85.152.923	274.838.590	661.634.642	1.091.805.698
Umbria	17.374	12.542	820.303	-	29.141.726	191.929	33.367.923	30.911.346	164.759.265	259.222.408
Valle d'Aosta	-	951	-	-	1.238.101	1.053.222	2.386.619	3.692.462	5.176.828	13.548.183
Veneto	83.095	43.649	846.011	-	85.663.981	28.408	153.105.771	318.773.756	493.167.245	1.051.711.917
Trento	426.042	5.682	-	-	2.459.307	27.021	9.277.389	13.903.244	50.651.384	76.750.068
Bolzano	-	5.682	-	-	2.459.307	22.984	6.228.055	13.002.694	803.540	22.522.263
Totale	139.192.473	501.469	47.658.203	11.292.961	2.497.683.873	47.133.702	2.511.232.663	3.867.489.460	7.631.376.327	16.753.561.131

Tabella 2

Tab. 8

ANALISI REGIONALE DELLA DIMENSIONE FINANZIARIA DEL DECENTRAMENTO
(anno 2001)

REGIONI	Spesa decentrata aggiuntiva della P.A. Locale (milioni di euro)	Aumento netto delle risorse autonome (milioni di euro)	Aumento lordo delle risorse autonome (milioni di euro)	PIL pro-capite (euro)	Spesa decentrata aggiuntiva della P.A. Locale		Aumento netto delle risorse autonome		Aumento lordo delle risorse autonome	
					pro capite (euro)	in % del PIL	pro capite (euro)	in % del PIL	pro capite (euro)	in % del PIL
Piemonte	3.838	9.207	9.207	24.865	910	3,7	2.185	8,9	2.185	8,9
Lombardia	7.691	18.170	18.170	27.421	851	3,1	1.790	6,5	1.790	6,5
Veneto	4.430	8.701	8.701	24.442	978	4,0	1.921	7,9	1.921	7,9
Liguria	1.780	4.457	4.457	23.880	1.134	4,8	2.839	12,0	2.839	12,0
Emilia Romagna	3.488	9.187	9.187	28.829	875	3,3	2.308	8,8	2.308	8,8
Toscana	3.501	9.400	9.400	23.797	1.001	4,2	2.888	11,3	2.888	11,3
Marche	1.915	4.153	4.153	21.429	1.302	6,1	2.823	13,2	2.823	13,2
Umbria	1.008	2.776	2.776	20.781	1.220	5,9	3.380	16,2	3.380	16,2
Lazio	6.715	14.530	14.530	24.127	1.312	5,4	2.840	11,8	2.840	11,8
Centro-Nord	34.384	78.581	78.581	25.187	1.004	4,0	2.295	9,1	2.295	9,1
Abruzzo	1.789	4.448	4.448	18.111	1.401	7,7	3.522	19,4	3.522	19,4
Molise	418	1.101	1.101	18.804	1.304	7,8	3.438	20,4	3.438	20,4
Campania	7.774	19.189	19.189	14.138	1.384	9,8	3.388	23,8	3.388	23,8
Basilicata	857	2.210	2.210	14.819	1.434	9,7	3.899	25,0	3.899	25,0
Puglia	4.859	12.722	12.722	14.185	1.209	8,5	3.185	22,3	3.185	22,3
Calabria	2.588	5.792	5.792	13.377	1.278	9,8	2.882	21,5	2.882	21,5
Mazzogiorno	18.245	45.480	45.480	14.493	1.312	9,0	3.288	22,5	3.288	22,5
Totale Regioni a Statuto Ordinario	52.809	124.041	124.041	22.083	1.093	4,9	2.578	11,7	2.578	11,7
Valle d'Aosta	52	80	848	27.387	435	1,8	689	2,4	7.077	25,8
Trentino Alto Adige	250	785	6.215	27.958	288	1,0	813	2,9	8.808	23,6
Friuli Venezia Giulia	1.205	1.573	3.389	23.800	1.018	4,3	1.320	5,6	2.883	12,0
Centro-Nord	1.507	2.418	10.450	25.734	872	2,8	1.078	4,2	4.857	18,1
Sicilia	6.337	10.422	18.329	14.334	1.278	8,9	2.090	14,6	3.288	22,9
Sardegna	2.311	4.328	6.590	18.298	1.417	8,7	2.853	16,3	4.041	24,8
Mazzogiorno	8.848	14.748	22.919	14.820	1.311	8,8	2.238	15,1	3.474	23,4
Totale Regioni a Statuto Speciale	10.155	17.186	33.389	17.500	1.149	6,5	1.942	11,0	3.775	21,5
Totale regioni	62.784	141.207	157.410	21.388	1.101	5,1	2.478	11,8	2.782	12,9
Centro-Nord	35.871	80.999	89.031	25.202	983	3,9	2.220	8,8	2.440	9,7
Mazzogiorno	28.893	60.208	68.379	14.598	1.311	9,0	2.938	20,1	3.334	22,8

Tabella 3

Tab. 7

ANALISI REGIONALE DELLA DIMENSIONE FINANZIARIA DEL DECENTRAMENTO
(anno 2001)

REGIONI	Spesa decentrata aggiuntiva della P.A. Locale (milioni di euro)	Aumento netto delle risorse autonome (milioni di euro)	Aumento lordo delle risorse autonome (milioni di euro)	PIL pro capite (euro)	Spesa decentrata aggiuntiva della P.A. Locale		Aumento netto delle risorse autonome		Aumento lordo delle risorse autonome	
					pro capite (euro)	in % del PIL	pro capite (euro)	in % del PIL	pro capite (euro)	in % del PIL
Piemonte	3.873	9.354	9.354	25.132	888	3,5	2.211	8,8	2.211	8,8
Lombardia	7.442	14.278	14.278	27.935	817	2,9	1.588	5,6	1.588	5,6
Veneto	4.165	8.587	8.587	24.781	910	3,7	1.878	7,6	1.878	7,6
Liguria	1.751	4.189	4.189	24.138	1.114	4,6	2.884	11,0	2.884	11,0
Emilia Romagna	3.302	8.358	8.358	27.413	819	3,0	2.074	7,6	2.074	7,6
Toscana	3.352	8.917	8.917	24.338	953	3,9	2.538	10,4	2.538	10,4
Marche	1.817	3.917	3.917	21.887	1.224	5,6	2.838	12,1	2.838	12,1
Umbria	974	2.734	2.734	21.282	1.188	5,5	3.277	15,4	3.277	15,4
Lazio	8.438	13.509	13.509	24.808	1.251	5,0	2.825	10,5	2.825	10,5
Centro-Nord	32.914	73.843	73.843	25.895	954	3,7	2.140	8,3	2.140	8,3
Abruzzo	1.710	4.347	4.347	18.530	1.343	7,2	3.414	18,4	3.414	18,4
Molise	409	1.043	1.043	17.387	1.274	7,3	3.249	18,7	3.249	18,7
Campania	7.785	19.038	19.038	14.784	1.380	9,2	3.325	22,5	3.325	22,5
Basilicata	883	2.148	2.148	15.385	1.448	9,4	3.599	23,4	3.599	23,4
Puglia	4.789	12.749	12.749	14.753	1.190	8,1	3.188	21,5	3.188	21,5
Calabria	2.832	6.781	6.781	13.803	1.311	9,5	3.388	24,4	3.388	24,4
Mezzogiorno	18.188	48.084	48.084	15.082	1.304	8,7	3.304	21,9	3.304	21,9
Totale Regioni a Statuto Ordinario	51.102	119.927	119.927	22.834	1.055	4,7	2.475	10,9	2.475	10,9
Valle d'Aosta	49	59	902	27.723	405	1,5	488	1,8	7.480	28,9
Trentino Alto Adige	307	739	8.691	28.730	323	1,1	777	2,7	7.039	24,5
Friuli Venezia Giulia	1.143	1.499	3.391	24.719	959	3,9	1.258	5,1	2.848	11,5
Centro-Nord	1.499	2.297	10.084	28.584	682	2,5	1.015	3,8	4.854	18,3
Sicilia	8.265	10.074	15.982	14.858	1.280	8,8	2.008	13,8	3.210	21,9
Sardegna	2.281	4.032	8.353	18.879	1.381	8,2	2.482	14,8	3.879	23,0
Mezzogiorno	8.528	14.108	22.315	15.208	1.290	8,5	2.134	14,0	3.378	22,2
Totale Regioni a Statuto Speciale	10.025	18.403	33.299	18.105	1.130	6,2	1.849	10,2	3.753	20,7
Totale regioni	61.127	138.330	153.226	21.933	1.088	4,9	2.378	10,8	2.873	12,2
Centro-Nord	34.413	78.140	84.827	25.748	898	3,8	2.071	8,0	2.307	9,0
Mezzogiorno	26.714	60.190	68.399	15.199	1.299	8,8	2.928	19,4	3.327	22,0

1.2 Le proposte delle Regioni in materia di federalismo fiscale

Di fronte a questi atti degli ultimi mesi, le Regioni hanno sollecitato il Governo a far proprio l'accordo, già raggiunto tra loro stesse e le autonomie locali nel giugno 2003, per l'individuazione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale. Tale intesa rimane necessaria per il completamento dei lavori dell'Alta Commissione, incaricata di indicare i principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

La Regione Marche ritiene inderogabile procedere in tempi rapidi e in modi il più possibile condivisi all'approvazione di una legge di attuazione dell'autonomia finanziaria che, chiarendo i rapporti tra le previsioni contenute nel D.Lgs. 56/2000 e il quadro costituzionale sopravvenuto, definisca le risorse, detti le norme di coordinamento della finanza pubblica ed istituisca il fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Al riguardo la Regione condivide pienamente i documenti proposti in sede di Conferenza e in particolare concorda sui seguenti indirizzi:

- Il federalismo fiscale deve coniugare i meccanismi di redistribuzione delle risorse esistenti con strumenti in grado di assicurare lo sviluppo socio-economico delle singole realtà territoriali. In altri termini, deve realizzare il giusto equilibrio tra autonomia, efficienza e solidarietà;
- I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, costituzionalmente garantiti, secondo l'articolo 117, comma 2, lettera m), sono determinati dallo Stato e integralmente finanziati ai sensi del comma 4 dell'articolo 119. Per evitare il rischio che, in mancanza di un Senato delle Regioni, la loro determinazione e regolazione avvenga in maniera incompatibile con il quadro delle risorse a disposizione della finanza regionale, è opportuno che in sede di Conferenze Stato/Regioni e Unificata si sviluppi una preventiva intesa sull'impostazione della politica economica finanziaria nazionale;
- Il sistema dei tributi propri e delle compartecipazioni deve garantire il principio della trasparenza, della semplificazione, della responsabilizzazione e, quanto meno, non deve determinare un arretramento dell'attuale livello di autonomia impositiva e flessibilità fiscale;
- La necessità di perequare, con il comma 3 dell'articolo 119, le differenti capacità fiscali per abitante in modo da garantire il normale esercizio delle funzioni loro attribuite, esige la definizione di modalità finalizzate al riequilibrio economico-finanziario, pur nell'ottica di incentivare l'esercizio virtuoso delle potestà tributarie di ciascuna Regione. Ciò comporta

interventi atti a colmare le disparità strutturali (differenze di opportunità – arretratezza del sistema economico e sociale) delle singole realtà regionali;

- Alle Regioni va attribuita competenza esclusiva in materia di coordinamento dei sistemi tributari delle Regioni e degli Enti locali. La legge regionale istituisce i tributi locali, limitandosi a delineare i soli principi generali (presupposto impositivo, soggetti passivi, aliquota massima), lasciando agli Enti locali la facoltà di applicarli, la determinazione delle aliquote e la disciplina del procedimento tributario. Nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, alle Regioni deve essere attribuita la delega delle funzioni amministrative di ripartizione del fondo perequativo destinato agli Enti locali, che saranno esercitate attraverso il concorso del Consiglio delle Autonomie. Su questi temi, comunque, le Regioni sono impegnate a trovare una sede di confronto con gli Enti locali.

- L'esercizio della autonomia impositiva delle Regioni e degli Enti locali si deve accompagnare ai principi della responsabilizzazione finanziaria, in maniera da assicurare la correlazione tra prelievo e beneficio;

- Nella consapevolezza che l'attuazione della riforma costituzionale richiede un periodo transitorio prima dell'entrata a regime, occorre assicurare la messa a disposizione delle risorse per l'esercizio delle competenze spettanti alle Regioni in maniera congrua, tempestiva e trasparente;

- L'attuazione del Federalismo fiscale, che deve ispirarsi anche al principio della semplificazione, dell'efficienza e della economicità della gestione, richiede la trasformazione delle Agenzie regionali delle entrate in Centri di servizio per la gestione organica dei tributi erariali, regionali e degli Enti locali.

- Un effettivo sistema di Federalismo implica la creazione di una Camera federale, Senato delle Regioni, in maniera da assicurarne la rappresentanza politica nell'esercizio della funzione legislativa statale.

1.3 Gli atti normativi dell'ultimo anno

L'anno 2004 si è aperto sotto la spada di Damocle dell'art. 3 della Legge 350/2003, che in maniera unilaterale e improvvisa, vietando la possibilità di ricorso all'indebitamento per coprire molte tipologie di spese di investimento, ha bloccato una quota significativa di finanziamenti finalizzati alla qualificazione della struttura produttiva, alla infrastrutturazione del territorio, alla salvaguardia ambientale, al sostegno delle associazioni (comprese quelle senza fine di lucro) operanti in vari campi di intervento.

Il tardivo emendamento all'art. 3, che ne ha fatto slittare l'applicazione al 2005, ha solo rinviato gli effetti di una decisione profondamente lesiva dell'autonomia finanziaria delle Regioni sancita dall'art. 119 della Costituzione.

Ne deriva che oltre il 40% degli interventi previsti nel bilancio pluriennale della Regione per l'anno 2005 dovranno essere finanziati con risorse proprie e correnti anziché con ricorso all'indebitamento.

La tabella 4, che segue, raggruppa tali interventi per "funzioni obiettivo" e ne quantifica la spesa.

Tabella 4 – Interventi del Bilancio regionale articolati per funzioni obiettivo - anno 2005

FUNZIONE OBIETTIVO	IMPORTO
FUNZIONAMENTO E SVILUPPO	€ 1.500.000,00
INFORMAZIONE E COMUNICAZIONE	€ 20.193,46
GESTIONE TRIBUTARIA E FINANZIARIA	€ 850.000,00
INTERVENTI DI FILIERA AGRICOLA E SVILUPPO RURALE	€ 19.245.409,67
SALVAGUARDIA, AGRITURISMO, FORESTAZIONE	€ 623.004,03
ZOOTECNICA, AGROINDUSTRIA E CICLO ALIMENTARE	€ 375.654,96
ENERGIA, ATTIVITA' ESTRATTIVE E RISORSE ENERGETICHE	€ 884.027,07
SVILUPPO DELL'ARTIGIANATO	€ 1.991.620,78
POLITICA INDUSTRIALE E CREDITIZIA	€ 5.018.137,47
COOPERAZIONE	€ 2.877.784,04
SVILUPPO DEL SISTEMA DISTRIBUTIVO	€ 1.828.276,48
TURISMO REGIONALE	€ 193.263,86
POLITICHE DEL LAVORO	€ 3.952.723,00
PIANIFICAZIONE TERRITORIALE E AMBIENTALE	€ 35.000,00
TUTELA E PATRIMONIO NATURALE E SISTEMA AREE PROTETTE	€ 2.090.617,53
OPERE PUBBLICHE: INSEDIAMENTI ABITATIVI	€ 4.131.644,19
MOBILITA' E TRASPORTI	€ 784.640,79
SVILUPPO E CONSOLIDAMENTO DEL SISTEMA SANITARIO	€ 42.734,17
SERVIZI INTEGRATI SOCIO-SANITARI	€ 500.000,00
SVILUPPO E PROMOZIONE DEI SISTEMI CULTURALI INTEGRATI	€ 564.773,86
ATTIVITA' SPORTIVE, CACCIA E PESCA SPORTIVA	€ 343.288,90
TOTALE COMPLESSIVO	€ 47.852.794,26

In realtà la ristrettezza dei margini di intervento ormai disponibili alla Regione rischia semplicemente di far saltare una parte degli interventi, con effetti negativi sul processo di sviluppo economico e sulle condizioni di vita dei cittadini meno abbienti.

Come se non bastasse, il Decreto Legge 168 del 12 luglio 2004, convertito in legge 191/2004, ha preso di mira le spese correnti delle Regioni e degli Enti Locali, completando l'opera di annientamento dell'autonomia finanziaria di istituzioni locali che dovrebbero godere di pari dignità rispetto allo Stato centrale.

Infatti, ancora una volta senza alcuna preventiva forma di concertazione istituzionale, vengono fortemente ridotte le possibilità di spesa per l'acquisto di beni e servizi, sia quelle

indispensabili per il funzionamento delle amministrazioni regionali e locali sia quelle a beneficio dei cittadini.

Lo stesso DPEF 2005-2008 e le misure della Legge Finanziaria 2005 prefigurano una linea di politica economica e sociale neo-centralistica, autoritaria e incapace di ricreare le basi per rilanciare lo sviluppo evitando il declino del nostro Paese.

1.4 Le leggi 350/2003 e 191/2004

Le Regioni, nel caso della disciplina che limita il finanziamento di spese di investimento, denunciano in un loro specifico documento l'applicazione restrittiva dell'art. 119 della Costituzione, che lede la loro autonomia finanziaria, e richiamano le affermazioni della stessa Corte Costituzionale (2004) secondo cui "le finalità del contenimento del costo dell'indebitamento degli enti sub-statali non deve tradursi nella possibilità, da parte dello Stato, di incidere sulle scelte autonome degli enti quanto alla provvista o all'impiego delle loro risorse".

Il mutamento dei principi del ricorso all'indebitamento per finanziare investimenti, secondo la Corte Costituzionale, "compromette gli equilibri dei bilanci pregiudicando l'esercizio delle stesse funzioni regionali, con particolare riferimento allo sviluppo economico e alle politiche socio-sanitarie".

Anche rispetto al Decreto Legislativo 168, convertito in legge 191/2004, le Regioni hanno chiesto il mantenimento delle attuali regole del patto di stabilità interno quale unico strumento di governo della spesa corrente, respingendo estemporanei strumenti di compressione delle spese di funzionamento, peraltro introdotti oltre la metà esercizio.

1.5 Il DPEF 2005-2008

Infine le Regioni accusano il DPEF 2005-2008 di tracciare un quadro poco realistico dell'economia italiana prevedendo andamenti eccessivamente ottimistici delle principali grandezze: prodotto interno lordo, inflazione, deficit, debito, disoccupazione, avanzo primario.

Sulle prospettive economiche, non solo del nostro Paese, grava l'incognita del prezzo del petrolio, il cui ulteriore aumento, in presenza di una ripresa ancora molto debole, potrebbe

creare le condizioni per una complessa fase di stagflazione (mix di inflazione e di recessione).

Purtroppo di ciò occorre realisticamente tener conto negli atti di programmazione economico-finanziaria.

Innanzitutto per quanto riguarda la crescita del PIL, che già nelle stime dell'anno scorso era chiaramente sopravvalutata ed è stata più volte rivista successivamente: la previsione dell'1,2% per l'anno in corso, dell'1,9% nel prossimo, del 2% nel 2006 e 2,1% negli altri due anni successivi sono sicuramente più realistiche rispetto alle precedenti ma non completamente attendibili e quindi anch'esse destinate a successive correzioni.

Circa l'inflazione programmata (1,6% nel 2005, 1,5% nel 2006 e 1,4% negli anni successivi) secondo le organizzazioni sindacali la sottovalutazione è almeno del 30%.

Inoltre non si capisce in base a quali stime sul ciclo economico e soprattutto a quali misure di rilancio è previsto un aumento dell'occupazione dell'1% l'anno nel quadriennio 2005-2008.

Appare assolutamente velleitario anche il programma che, allo scopo di riportare il debito alla parità con il PIL, prevede cessazioni patrimoniali di circa 20 miliardi di euro entro il 31/12/2004 e di altri 25 miliardi per tutto il quadriennio 2005-2008.

Le Regioni avevano denunciato che il DPEF non prevedeva, come espressamente richiesto, risposte puntuali su alcuni punti essenziali:

- il ripristino dell'autonomia fiscale e finanziaria mediante modifica delle norme che hanno bloccato l'autonomia impositiva e delle norme che hanno limitato il ricorso all'indebitamento per gli investimenti;
- la non incidenza sugli equilibri di finanza regionale di eventuali manovre di riduzione della pressione fiscale. Nel caso venissero adottate misure che incidessero sulla base imponibile e/o sulle aliquote della IRPEF e dell'IRAP occorre tenere adeguato conto del fatto che, sia pure in maniera molto diversa, entrambi i tributi concorrono a finanziare il fabbisogno sanitario;
- l'attivazione di un concreto confronto Stato - Regioni per dare soluzione entro la scadenza dell'attuale legislatura regionale alle numerose questioni finanziarie che restano aperte.

1.6 La legge Finanziaria 2005

Per quanto riguarda la legge Finanziaria 2005, il disegno di legge approvato lo scorso 29 settembre cerca di tradurre operativamente in norme concrete gli obiettivi principali individuati nel DPEF recentemente approvato dal Parlamento, in particolare l'aggiustamento dei conti pubblici e l'innalzamento del tasso di crescita dell'economia.

La relazione accompagnatoria prevede, almeno teoricamente, un'articolazione del provvedimento in tre parti:

- il risanamento strutturale della finanza pubblica;
- le riforme per lo sviluppo;
- le misure per la riduzione del debito.

a) Nello specifico, il disegno di legge è stato costruito secondo una nuova regola di bilancio che detta la crescita della spesa del 2004 entro tetti prestabiliti, in via generale con un incremento del 2%.

Per quanto riguarda gli enti territoriali la norma che inquadra il patto di stabilità interno prevede che, nel 2005, il complesso delle spese correnti ed in conto capitale non può essere superiore all'ammontare di spesa dell'anno 2003 incrementato del 4,8% (al netto delle spese di personale, delle spese derivanti da operazioni finanziarie, di quelle a favore delle altre Amministrazioni pubbliche come individuate e per le regioni delle spese per la sanità). Per gli anni successivi la crescita è stabilita nel 2% rispetto alla spesa programmatica dell'anno precedente.

Meriterebbe un approfondimento il tetto sull'incremento della spesa che così come posto mette a rischio la politica di bilancio regionale, svincola la politica delle entrate da quella delle spese, preclude ogni possibilità nel definire priorità e scelte allocative, pone significativi tagli rispetto al quadro tendenziale a legislazione vigente per il 2005.

b) Le Regioni e gli enti locali potranno eccedere il tetto stabilito solo per le spese di investimento nei limiti delle entrate aggiuntive derivanti da aumenti di aliquote e di tariffe. Ciò significa lo sblocco in particolare delle addizionali e degli altri tributi disposto dalle precedenti finanziarie. Difatti, l'art. 8 del disegno di legge, in tal senso, stabilisce la ripresa della decorrenza degli effetti degli aumenti delle addizionali Irpef e dell'Irap nonché anche delle maggiorazioni dell'IRAP, deliberate prima del 31 dicembre 2003 in difformità rispetto a quanto stabilito da norme statali.

E' chiaro tuttavia che si offre alle Regioni e agli enti locali uno strumento per recuperare quanto il governo riduce in termini di minori trasferimenti (meno 7 miliardi di euro).

c) Per le Marche l'ammontare delle risorse per la sanità 2005 dovrebbe corrispondere, secondo la proposta del Governo, a 2156 milioni di euro. Si tratta di una base assolutamente insufficiente sia perché non copre il fabbisogno per il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA) sia perché non copre grandissima parte degli oneri derivanti da rinnovi contrattuali (secondo biennio del contratto di comparto, primo/secondo biennio del contratto dirigenza). Per l'anno 2004 anziché di 81,827 miliardi di euro, l'ammontare delle risorse per la sanità nazionale dovrebbe essere pari ad almeno 88,340 miliardi di euro; per le Marche la differenza sarebbe pari ad oltre 160 milioni di euro.

d) Vengono mantenuti, contrariamente alle richieste specifiche che le Regioni avevano chiesto di inserire nella legge Finanziaria, i vincoli derivanti dall'art. 3 della legge finanziaria precedente; ne deriva che circa 50 milioni di euro di investimenti, già previsti nel bilancio pluriennali dell'anno 2005 non potranno più essere coperti con ricorso all'indebitamento e la Regione dovrà, per confermarli, utilizzare – come già detto - risorse proprie.

Considerando gli effetti congiunti della mancata soluzione dei problemi connessi all'applicazione del federalismo fiscale e delle scelte assunte dal Governo (come la manovra da oltre 4 miliardi di euro e la legge Finanziaria 2005), è d'obbligo constatare un ulteriore e grave peggioramento delle condizioni in cui le Regioni sono chiamate ad operare.

Nelle Marche le politiche di rigoroso contenimento della spesa, già in atto, andranno necessariamente accompagnate da un quadro certo e condiviso di risorse affinché alla Regione siano garantite le condizioni minime per operare e la possibilità di ottenere risultati dipenda effettivamente dalle capacità che avrà saputo dimostrare.

2. LA GESTIONE DEL VINCOLO FINANZIARIO

2.1 Le politiche regionali di bilancio

La gestione del vincolo finanziario ha comportato negli ultimi anni la necessità di conciliare l'obiettivo dell'adeguato sostenimento dello sviluppo economico e sociale delle Marche con i vincoli sempre più stringenti emersi sul versante delle entrate: si pensi agli effetti rilevanti del mancato sviluppo del processo di decentramento amministrativo e fiscale, della sistematica sottostima del finanziamento della sanità e, per fare riferimento solo agli ultimi mesi, delle scelte del Governo centrale che condizionano pesantemente sia il finanziamento degli investimenti (legge 350/2001), sia il sostenimento di spese correnti (decreto legislativo 168/2004 convertito in legge 191/2004).

La stella polare che ha guidato le politiche finanziarie della Regione - e che costituirà la linea guida anche per i mesi restanti prima della fine della legislatura - è stato proprio il riferimento costante alle due contrapposte esigenze, nel tentativo di difendere e qualificare i punti di forza del modello marchigiano, ma nello stesso tempo di non scoprirsi troppo sul versante dell'indebitamento.

Ne è derivata la realizzazione di interventi - finanziati ottimizzando la combinazione di disponibilità proprie, di quelle statali e di quelle comunitarie - che sono risultati i più idonei a rispondere in modo efficace alle sfide poste di volta in volta dalla congiuntura economico-finanziaria nei quattro anni già trascorsi.

Al riguardo occorre fare chiarezza una volta per sempre verificando con i dati ufficiali di bilancio in mano, ricostruiti appositamente, quello che è effettivamente accaduto nella dinamica entrate-spese della finanza regionale.

I dati dimostrano una realtà inconfutabile: nel periodo 2000-2004, ma come si vedrà anche per il 2005, nonostante l'esplosione delle difficoltà finanziarie delle Regioni, l'ammontare delle risorse proprie stanziato dalla Giunta Regionale è continuamente aumentato, tentando di mitigare gli effetti della drastica riduzione delle entrate statali: è questa la vera ragione del considerevole aumento del debito regionale.

La sottostante tabella 5 dimostra la forte crescita registrata negli ultimi anni.

Tabella 5 - Stanziamenti di spesa coperti con risorse regionali

DIPARTIMENTO	ANNI				
	2000	2001	2002	2003	2004
Totale 1	31.716.341,21	37.037.706,52	36.032.181,75	40.154.040,92	41.282.262,76
Totale 2	104.108.374,25	108.853.957,51	119.690.072,05	126.334.849,46	138.807.347,91
Totale 3	123.741.168,27	109.373.186,17	83.955.764,43	91.369.054,33	90.809.371,11
Totale 4	127.122.412,16	109.876.434,17	107.380.426,91	117.907.350,62	135.504.909,90
Totale 5	44.226.109,51	51.705.826,31	68.041.741,29	54.318.979,71	57.786.363,91
Totale 6	16.326.918,25	15.040.624,78	16.017.358,08	16.982.987,28	19.171.253,84
TOTALE SPESA EXTRASANITARIA	447.241.323,65	431.887.735,45	431.117.544,51	447.067.262,32	483.361.509,43
Totale SANITA'	1.823.483.649,03	1.938.487.096,54	1.940.731.681,20	2.213.616.954,78	2.304.886.073,57
Totale RATE MUTUI	64.447.001,71	76.298.001,79	104.749.690,00	112.949.852,94	111.540.285,63
Totale PERENTI	83.056.146,35	35.629.452,02	55.253.919,30	49.980.108,77	33.789.462,74
TOTALE altri ONERI	147.503.148,06	111.927.453,81	160.003.609,30	162.929.961,71	145.329.748,37
Totale complessivo	2.418.228.120,74	2.482.302.285,79	2.531.852.835,01	2.823.614.178,81	2.933.577.331,37

I servizi del dipartimento 1 hanno registrato una spesa annua che è passata da 36-37 milioni di euro del biennio 2001-2002 a 40-41 milioni del biennio 2003-2004.

Anche i servizi del dipartimento 2 aumentano significativamente i propri stanziamenti di spesa.

La leggera riduzione delle disponibilità del dipartimento 3 negli ultimi due anni, unica eccezione, si spiega con scelte obbligate ed eccezionali fatte dalla Giunta Regionale all'inizio degli anni 2000: gli stanziamenti di alcuni servizi che hanno potuto beneficiare di maggiori risorse comunitarie; alcune disponibilità una tantum (es. le economie sui finanziamenti Artigiancassa risalenti agli anni '90); spese di investimento eccezionali (es. la sottoscrizione del capitale sociale della SVIM).

Una crescita consistente registrano i servizi del dipartimento 4, in particolare l'Edilizia pubblica, la tutela ambientale, ecc

Il trend di spesa è stato particolarmente elevato nei settori del dipartimento 5 (welfare regionale) e in particolare nella sanità, dove la Regione ha dovuto supplire con risorse proprie alla diminuzione degli stanziamenti statali.

Il finanziamento di crescenti trend di spesa per il sostegno del sistema regionale, pur in presenza di risorse ordinarie rimaste invariate sul versante delle entrate (titoli I e III dei bilanci di previsione), è stato possibile aumentando l'indebitamento e, anche per far fronte alla copertura dei conseguenti oneri derivanti dal servizio del debito, ricorrendo alla tassazione aggiuntiva.

Si tratta di fenomeni, quelli dell'aumentato indebitamento e del ricorso alla tassazione aggiuntiva, che hanno interessato gran parte delle Regioni italiane e che, secondo valutazioni della Corte dei Conti, hanno determinato il raddoppio dei loro debiti negli ultimi quattro anni.

Sostenere che le Regioni avrebbero potuto fronteggiare le difficoltà finanziarie di natura strutturale emerse a partire dalla VII legislatura senza aumentare l'indebitamento e senza ricorrere alla tassazione aggiuntiva, ma semplicemente contenendo i costi di funzionamento, costituisce esercizio di pura demagogia e di propaganda pre-elettorale.

Nelle Marche il disegno è stato programmato consapevolmente già al momento della decisione (autunno 2001) di aumentare le aliquote di alcuni tributi - a fronte del Decreto legislativo 347/2001 che ha scaricato interamente sulle Regioni l'onere del ripiano dei disavanzi della sanità - non essendoci altra alternativa che la drastica riduzione di tutti gli interventi regionali.

Questo disegno prevede la graduale riduzione della tassazione regionale, fino al suo totale superamento nel momento in cui il Fondo sanitario sarà sufficiente a coprire interamente la spesa del Servizio sanitario regionale.

Quest'ultimo continuerà ad essere al centro dell'attenzione e dei controlli da parte della Regione, che a questo scopo intende rafforzare il sistema di monitoraggio avviato con l'istituzione della posizione di funzione "Controllo della spesa sanitaria".

La situazione che verrà consegnata al nuovo Governo regionale, tenendo conto degli ulteriori aggiustamenti da apportare negli ultimi mesi di fine legislatura, comporterà sicuramente scelte non semplici e grandi capacità di pianificazione di medio e lungo periodo, ma questa è, nelle ipotesi migliori, la prospettiva che si troveranno ad affrontare le nuove Giunte di tutte le Regioni con l'inizio della VIII legislatura.

2.2 La politica delle entrate

Per avere un quadro chiaro e trasparente delle risorse disponibili occorre distinguere, così come si è fatto anche nel DPEFR precedente e nel bilancio di previsione 2004 (si veda la relazione di riferimento), tra entrate statali, comunitarie e regionali.

- *Le entrate statali*

Per quanto riguarda le entrate statali, le scelte della legge Finanziaria 2005 apportano tagli consistenti alle varie tipologie di trasferimenti, nonostante le rassicurazioni di rito di rappresentanti del Governo nazionale (si veda il paragrafo specifico).

Inoltre, è slittata al 2005 la fiscalizzazione dei trasferimenti statali in base alla legge Bassanini, che accompagnano l'attribuzione di nuove funzioni amministrative alle Regioni; il loro ammontare, ancora sotto forma di trasferimenti, nel 2004 è pari a 101,3 milioni di euro, di cui 47,6 fiscalizzabili (tabella 6).

Tabella 6 - DPCM : STANZIAMENTI DI ENTRATA 2004

MATERIA	IMPORTO
PERSONALE	4.736.675,25
POLITICHE COMUNITARIE	136.443,00
SANITA'	2.192.744,54
SERVIZI SOCIALI	60.986,86
FORMAZIONE PROFESSIONALE	5.883.739,54
ARTIGIANATO-INDUSTRIA	27.667.406,30
TRASPORTI	53.175.603,15
LAVORI PUBBLICI	771.156,04
PROTEZIONE CIVILE	6.666.299,69
PERSONALE NON TRANSITATO	30.780,00
DEMANIO IDRICO	2.838,06
TOTALE	101.324.672,43

Non è dato sapere a quanto ammonteranno le risorse nel 2005, ferma restando la possibilità, finalmente, di utilizzarle senza vincoli di destinazione.

Le risorse derivanti dall'Intesa istituzionale di programma e dai vari Accordi di programma quadro, nell'anno 2005 dovrebbero mettere a disposizione 19,3 milioni di euro.

A queste vanno aggiunte le risorse utilizzabili nel 2005, verosimilmente pari a circa 2,5 – 3,0 milioni di euro, derivanti dalla recentissima Delibera CIPE del 29 settembre 2004.

In questa prospettiva diventerà sempre più difficile supplire ai tagli statali con l'aumento degli stanziamenti regionali, così come sta avvenendo nel caso del 2004 nel campo dei servizi socio-assistenziali, della politica ambientale, ecc.

- *Le entrate comunitarie*

In una situazione finanziaria in cui si riducono le risorse statali e in cui restano condizionati i margini di manovra regionale, è d'obbligo ricercare sul versante dell'Unione europea nuove possibilità di sostegno agli interventi della Regione.

Questo tentativo sarà perseguito innanzitutto puntando alla tempestiva ed efficace realizzazione delle misure comunitarie in scadenza nel 2006 (Docup Ob. 2, Piano di sviluppo rurale, P.O.R. Ob. 3, ecc.) ma sviluppando anche la capacità di proposte progettuali a valere su nuove opportunità europee.

Più avanti, nel paragrafo relativo alle spese, viene indicata la distribuzione per programmi delle risorse comunitarie previste per il 2005 e 2006.

- *Le entrate regionali*

Le entrate regionali si possono distinguere in:

- a) entrate derivanti da tributi a libera destinazione;
- b) entrate derivanti da tributi a destinazione vincolata;
- c) entrate derivanti da tributi finalizzati alla sanità;
- d) entrate derivanti dalla manovra fiscale;
- e) entrate extra-tributarie e proventi vari;
- f) entrate derivanti da alienazione di beni patrimoniali.

Il quadro tendenziale delle entrate tributarie regionali per gli anni 2005 – 2007, considerato il particolare contesto normativo, è stato costruito sulla base dei dati previsionali del gettito 2004, aggiornato al 30/09/2004.

a) Entrate derivanti da tributi a libera destinazione

Le entrate di riferimento sono composte da risorse disponibili per l'effettiva manovra di bilancio, senza alcun vincolo di destinazione specifica.

Per ottenere un quadro aggiornato delle entrate tributarie sulla base del contesto normativo vigente, alcune voci di entrata sono state riallocate e ridefinite negli ammontari rispetto al DPEFR 2004 – 2006 ed al bilancio di previsione 2004.

Le previsioni dal 2005 inerenti i tributi disponibili sono in genere mantenute pari agli ammontari aggiornati previsti per il 2004 essendo la dinamica di questi tributi tendenzialmente costante ed in genere non ancorata all'andamento economico. Tuttavia si registrano alcune variazioni rispetto alle previsioni del 2004 aggiornate, che vengono di seguito così rappresentate.

Aumentano:

- la tassa automobilistica a fronte del recupero dei pagamenti previsto dal minor effetto delle agevolazioni statali introdotte con gli ecoincentivi;
- l'Irap (quota regione a compensazione del soppresso fondo perequativo) dovuta che viene adeguata al tasso di crescita dell'inflazione programmata prevista dal DPEF 2005 – 2008;

Diminuiscono:

- il recupero delle tasse automobilistiche regionali a seguito di un minor grado di evasione riscontrato in fase di elaborazione dei dati relativi all'accertamento del tributo;
- la compensazioni sul minor introito delle tasse automobilistiche derivanti dalle agevolazioni statali previste sugli acquisti degli autoveicoli ecologici, che a regime cessano nel 2005.

Occorre, infine, evidenziare per il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi che la diminuzione registrata rispetto al 2004 è dovuta alla rideterminazione, nella misura percentuale sottoindicata, della quota di entrata vincolata sul gettito atteso del tributo, il cui totale resta invece invariato in confronto alla previsione aggiornata riferita all'anno precedente.

Tabella 7 - Previsioni 2005 – 2007

Tributi disponibili	2004	2004	2005	2006	2007
	previsione di bilancio	previsione aggiornata	previsione	previsione	previsione
imposta regionale sulle concessioni statali dei beni demaniali e del patrimonio indisponibile dello Stato					
tasce sulle concessioni regionali					
tasce sulle concessioni regionali in materia di pesca	210.000	246.209	246.209	246.209	246.209
recupero tasce automobilistiche regionali	5.164.569	5.164.569	3.500.000	3.500.000	3.500.000
tasce automobilistiche regionali	143.471.726	142.102.235	142.677.808	143.105.619	143.105.619
compensazioni minori entrate per agevolazioni acquisto auto ecologiche	599.330	1.003.384	427.811		
tributo speciale per il deposito in discarica di rifiuti solidi	8.405.567	6.880.258	5.775.589	5.775.589	5.775.589
addizionale regionale all'imposta sul consumo del gas metano (ARISGAM)	15.000.000	16.629.388	16.629.388	16.629.388	16.629.388
addizionale regionale sull'ammontare dei canoni statali di concessione per le utenze di acqua pubblica	256.268	124.328	124.328	124.328	124.328
compartecipazione all'accisa sulla benzina	72.000.000	72.000.000	72.000.000	72.000.000	72.000.000
partecipazione regionale al gettito delle aliquote sulle concessioni per la coltivazione di idrocarburi	246.488	173.883	173.883	173.883	173.883
imposta regionale sulle attività produttive IRAP (quota regione)	55.824.057	55.824.057	56.717.242	57.568.001	58.373.953
compartecipazione all'IVA (trasferimenti aboliti)	6.358.000	6.364.298	6.364.298	6.364.298	6.364.298
compensazione minor gettito per accisa benzina/ tassa auto	2.625.860	2.625.860	2.625.860	2.625.860	2.625.860
Totale tributi disponibili	310.161.865	309.138.469	307.262.416	308.113.175	308.919.127

b) Entrate derivanti da tributi a destinazione vincolata

Le entrate tributarie vincolate sono rappresentate dalle risorse sottoposte a vincoli di destinazione giuridica in base alla vigente legislazione. Anche in questo caso alcune voci sono state ridistribuite e riaggornate negli importi rispetto alle configurazioni adottate nelle tabelle di previsione delle entrate riportate nei precedenti documenti previsionali finanziari. Le previsioni di entrata per il 2005, con proiezioni 2006 e 2007, vengono mantenute costanti rispetto ai dati previsionali aggiornati del 2004, per le medesime considerazioni sopraesposte in riferimento ai tributi disponibili.

Fanno eccezione le tasse universitarie, che nel 2005 sono stimate in aumento rispetto al 2004 per gli effetti dovuti alla rideterminazione disposta con L.R. 22/2003.

Inoltre, come sopraccennato, subisce una variazione rispetto al 2004 la previsione sulla parte di entrata relativa al tributo in discarica, a seguito della rideterminazione della quota vincolata prevista nella misura del 28%.

Tabella 8 - Previsioni 2005 – 2007

Tributi vincolati	2004	2004	2005	2006	2007
	previsione di bilancio	previsione aggiornata	previsione	previsione	previsione
tasse sulle concessioni regionali in materia venatoria	2.530.639	2.510.786	2.510.786	2.510.786	2.510.786
Irap (quota stato)	263.393	263.393	263.393	263.393	263.393
tassa al diritto allo studio universitario	4.500.000	4.324.502	5.023.947	5.023.947	5.023.947
tributo speciale per il deposito in discarica di rifiuti solidi	1.394.433	1.141.393	2.246.062	2.246.062	2.246.062
tassa per l'abilitazione all'esercizio professionale	100.000	137.852	137.852	137.852	137.852
imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili	25.823	27.441	27.441	27.441	27.441
Totale tributi vincolati	8.814.288	8.405.367	10.209.481	10.209.481	10.209.481

c) entrate derivanti da tributi finalizzati alla sanità

Le entrate di questi tributi, legati al federalismo fiscale, riguardano risorse destinate al finanziamento della spesa sanitaria corrente. Su questi tributi, che sono la tipologia di risorse più rilevanti del quadro complessivo delle entrate, ricadono oggi le maggiori preoccupazioni ed incertezze legate ai ritardi nell'attuazione del federalismo, con particolare riferimento al processo di federalismo fiscale avviato proprio con il D.Lgs. 56/2000. Le attuali risorse tributarie regionali su cui poter contare per il finanziamento della sanità, come noto, attengono all'Irap, all'addizionale regionale all'Irpef, alla compartecipazione all'Iva.

Per le previsioni del 2004, come per il 2003, in attesa dei due DPCM di riparto previsti dal D.Lgs. 56/2000 (uno per la definizione dell'aliquota di compartecipazione all'IVA e un secondo per il riparto delle risorse), è stato adottato il criterio di copertura del fabbisogno sanitario, previsto nell'ammontare di 2.006,98 milioni di euro (al netto delle entrate proprie delle aziende USL e con il riequilibrio pattizio tra le Regioni ex accordo 8 agosto 2001), come risulta dall'intesa raggiunta in sede di Conferenza Stato-Regioni del 12 febbraio 2004 per la ripartizione tra le Regioni delle disponibilità finanziarie destinate al SSN per il 2004 (riparto approvato dal CIPE nella seduta del 29 settembre 2004). I gettiti relativi all'Irap ed all'Addizionale regionale all'Irpef sono stati assunti secondo le stime ministeriali riportate nelle tabelle allegate al citato atto d'intesa. La quota spettante di compartecipazione all'Iva (al netto della quota ex trasferimenti aboliti) è stata determinata per differenza tra il fabbisogno sanitario regionale e la somma dei gettiti dell'Irap e dell'addizionale regionale all'Irpef.

Le previsioni per gli anni 2005, 2006 e 2007, tenuto conto delle incertezze circa gli effetti finanziari che deriveranno dalle previsioni normative di attuazione del federalismo fiscale, in particolare dall'applicazione del D.Lgs. 56/2000, sono state quantificate nell'ammontare complessivo delle risorse tributarie occorrenti a coprire il fabbisogno sanitario, che per il 2005 risultano essere di circa 2.156 milioni di euro stimate sulla base dell'ammontare complessivo del fabbisogno sanitario di 88,2 miliardi di euro recentemente determinato nel disegno di legge, approvato dal Governo il 29 settembre 2004, sulla finanziaria 2005. Tali risorse, a partire dal 2006, sono state incrementate annualmente secondo le previsioni indicate nella tabella 11, che tengono conto del livello complessivo della spesa sanitaria programmata, per il biennio 2006 – 2007, come definito nello stesso DDL finanziaria 2005.

Tabella 9 - Previsioni 2005 – 2007

Tributi finalizzati alla sanità	2004	2004	2005	2006	2007
	previsione di bilancio	previsione aggiornata	previsione	previsione	Previsione
compartecipazione regionale all' IVA (risorse ex D.Lgs.56/2000)	1.128.567.364	1.109.478.881	2.156.240.000	2.199.364.800	2.243.352.096
addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche	122.771.517	141.860.000			
Imposta regionale sulle attività produttive IRAP	755.650.000	755.650.000			
Totale tributi finalizzati alla sanità	2.006.988.881	2.006.988.881	2.156.240.000	2.199.364.800	2.243.352.096

d) entrate derivanti dalla manovra fiscale

Le entrate in questione sono costituite dalle risorse aggiuntive derivanti dalla manovra fiscale regionale introdotta con la L.R. 35/2001 e successive modificazioni, con effetti prodotti a partire dal 2002, finalizzata alla copertura del deficit del settore sanitario.

La manovra ha previsto, oltre all'aumento delle tariffe sulla tassa automobilistica regionale, le maggiorazioni più consistenti sull'Irap e sull'addizionale regionale all'Irpef, prevedendo altresì diverse esclusioni alle maggiorazioni ed agevolando sia determinati settori di attività economiche in crisi che i soggetti d'imposta con redditi bassi. Il maggior introito complessivamente previsto per il 2002 è stato pari a 166,16 milioni di euro.

Con leggi regionali n. 3/2003 e n. 25/2003, a decorrere dal 2004, si è provveduto ad alleggerire la pressione fiscale rispetto ai due anni precedenti, riducendo sia l'Irap che l'addizionale regionale all'Irpef.

Complessivamente la prevista riduzione di gettito di competenza per il 2004 (si veda la relazione al bilancio di previsione 2004) è di circa 17 milioni di euro, a fronte di una diminuzione delle aliquote Irap per le società cooperative e per il settore produttivo calzaturiero nonché di una riduzione dell'aliquota dell'addizionale regionale all'Irpef per la classe di reddito intermedia (oltre 15.493.71 fino a 30.987.41), che passa dal 1,91% al 1,4%.

Per i prossimi anni, considerati gli effetti positivi delle misure di risanamento finanziario delle gestioni sanitarie e nella prospettiva della definizione delle questioni più importanti legate al federalismo fiscale, resta ferma la volontà della amministrazione regionale di

continuare il percorso avviato di riduzione del carico fiscale aggiuntivo a titolarità regionale introdotto con la manovra 2002, fino al suo totale superamento. Più in particolare, in attesa di conoscere le caratteristiche tecniche del secondo modulo di riforma dell'IRE (IRPEF) previsto dal Governo, per l'addizionale regionale all'Irpef è programmata una riduzione del prelievo da realizzare nel 2005, attraverso un intervento legislativo da varare contestualmente alla predisposizione del bilancio di previsione 2005.

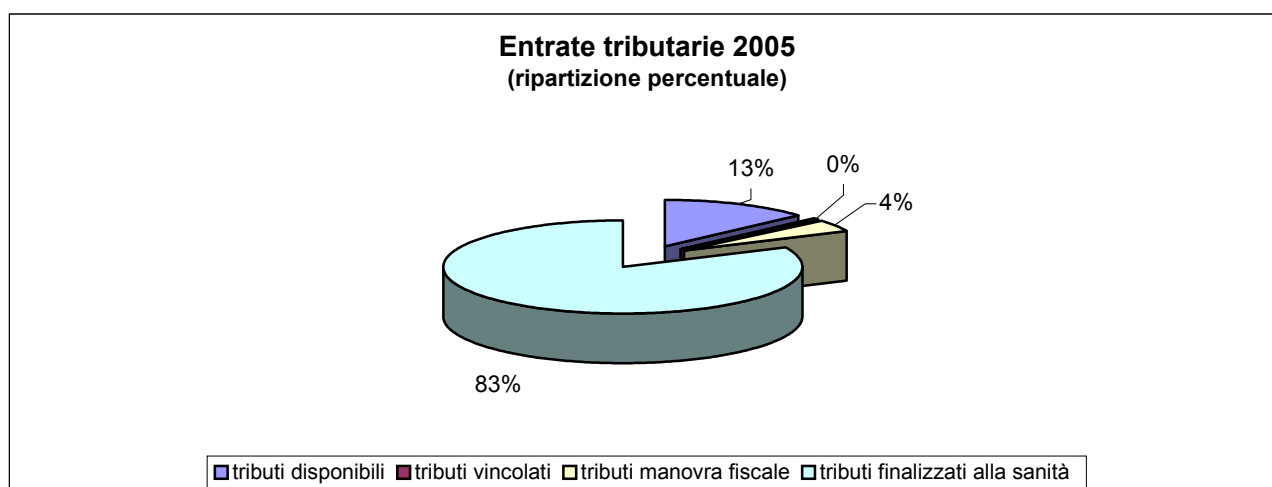
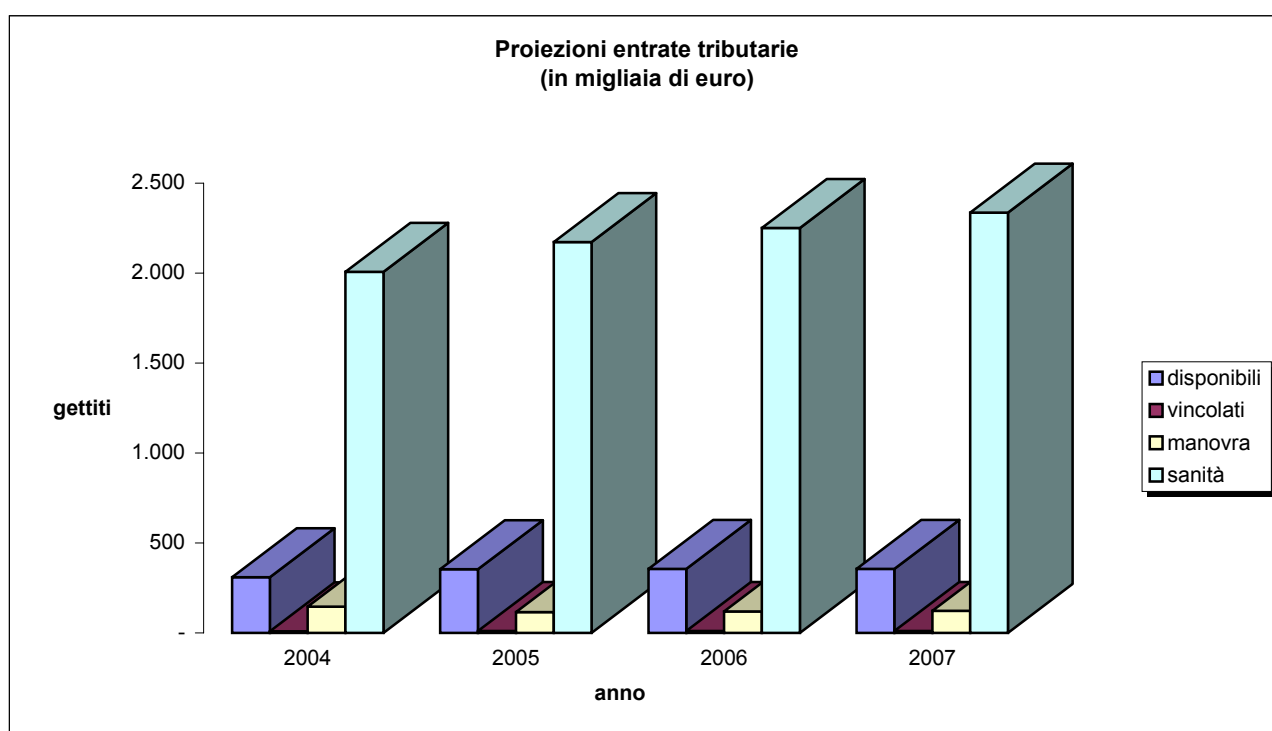
L'intervento previsto per il 2005 comporterebbe una significativa diminuzione del prelievo aggiuntivo regionale valutabile fino ad un massimo di 35 milioni di euro. Le previsioni dal 2005 delle entrate derivanti dalla manovra fiscale, per l'addizionale regionale all'Irpef sono state assunte tenendo già conto della eventuale riduzione massima del gettito, mentre per l'Irap sono state quantificate sulla base del gettito 2004 rideterminato in aumento di circa 1,134 milioni di euro per effetto delle disposizioni sull'incremento dell'Irap per le banche di cui all'art. 2 del D.L. 168/2004, convertito con modificazioni in legge 191/2004. Tali stime, inoltre, considerato che l'evoluzione di questi tributi risente dell'andamento del PIL, risultano aggiornate rispetto all'importo del 2004 ai tassi di crescita previsti in tabella 11.

Tabella 10 - Previsioni 2005 – 2007

Tributi manovra fiscale regionale	2004	2004	2005	2006	2007
	previsione di bilancio	previsione aggiornata	previsione	previsione	previsione
Irap manovra fiscale	85.395.000	86.529.000	89.488.292	92.387.712	95.214.776
add.le reg.le Irpef manovra fiscale	58.692.049	58.692.049	25.699.317	26.531.975	27.343.853
Totale tributi manovra fiscale	144.087.049	145.221.049	115.187.609	118.919.687	122.558.630

Tabella 11 - Entrate tributarie: previsioni di crescita

Tributi	2005	2006	2007	Fonte
imposta regionale sulle attività produttive IRAP	3,42%	3,24%	3,06%	90% della crescita del PIL nominale
quota Regione	1,60%	1,50%	1,40%	Unioncamere Regionale
addizionale regionale a imposta sul reddito persone fisiche (IRPEF)	3,42%	3,24%	3,06%	DPEF 2005/2008 per l'inflazione programmata
tributi finalizzati alla sanità		2,00%	2,00%	tasso di crescita lineare in DDL Finanziaria 2005



e) entrate extra-tributarie e proventi vari

Le entrate extra-tributarie comprendono i proventi per lo più a destinazione vincolata.

Si tratta di introiti tra loro molto eterogenei (si va dai ricavi della vendita delle piantine dei vivai regionali ai proventi della vendita del BURM, dai canoni di concessione dei beni del demanio alla restituzione delle rate dei mutui ex Esam, ecc), di importo limitato e non influenzati dall'andamento economico.

f) entrate derivanti da alienazione di beni patrimoniali

Secondo i programmi assunti in sede di assestamento del bilancio 2003, nel corso dell'anno sono state avviate le procedure per la vendita delle strutture immobiliari utilizzate per l'esercizio della formazione professionale alberghiera ubicate nei Comuni di Ascoli Piceno, Senigallia e Tolentino.

Il bilancio di previsione 2005 includerà i ricavi della vendita di altri immobili già individuati nella legge di approvazione del bilancio di previsione 2004.

2.3 La politica della spesa

Sulle spese dell'anno 2005 graveranno per la prima volta i vincoli della legge 350/2003 che, escludendo tutti i trasferimenti in conto capitale ai privati, riduce fortemente le tipologie di investimenti finanziabili con l'indebitamento.

Si è già visto a quanto ammontano le spese di investimento che, incluse nella seconda annualità del bilancio pluriennale 2004-2006, se confermate anche nel bilancio di previsione 2005 richiederanno la copertura con mezzi propri della Regione.

Proprio in questa prospettiva la politica di bilancio dell'anno 2004 è stata rimodulata in sede di assestamento e con ulteriori manovre in corso di realizzazione dovrà permettere il trasferimento alla gestione 2005 dei benefici di un congruo avanzo di amministrazione.

Sarà così possibile garantire sostanzialmente, nel rispetto pieno dei vincoli imposti dall'art. 3 della legge 350/2003, gli stessi livelli di spesa di investimento dell'anno in corso.

Approccio analogo verrà seguito nella determinazione della spesa corrente, pur nel rispetto dei parametri del patto di stabilità interno, secondo cui gli impegni di spese correnti non possono superare 518,06 milioni di euro e i relativi pagamenti 495,43 milioni di euro.

2.4 Il Patto di Stabilità

Il patto di stabilità interno impegna le Amministrazioni locali a raggiungere l'obiettivo di medio periodo di bilanci pubblici in pareggio o in leggero surplus.

Il Patto, previsto dall'art. 28 della legge 23 dicembre 1988 n° 488, integrata dalle leggi 388/2000 (art. 53) e 405/2001 (art. 1), coinvolge le Regioni e gli Enti Locali nel perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica che consentano all'Italia di rispettare gli impegni assunti a livello Europeo attraverso il "patto di stabilità e crescita" (Trattato di Maastricht).

La disciplina attuale di calcolo per il contenimento della spesa delle Regioni, dettata dalla legge n° 405/2001 con modifiche intervenute nel corso degli anni, stabilisce che "... per il triennio 2002-2004 il complesso delle spese correnti per l'esercizio 2002 - al netto delle spese per interessi passivi, delle spese finanziate da programmi comunitari e delle spese relative all'assistenza sanitaria delle Regioni a statuto ordinario - non può superare l'ammontare degli impegni a tale titolo relativi all'anno 2000, aumentati del 4,5%. Per gli anni 2003 e 2004 si applica un incremento pari al tasso di inflazione programmato indicato dal documento di programmazione economico finanziaria."

I tassi di inflazione per gli anni 2003 e 2004 sono stati rispettivamente pari a 1,4% e 1,7%.

Dall'analisi delle seguenti tabelle 12, 13 e 14, relative ai risultati del Patto di Stabilità interno per gli anni 2002 – 2003 e del primo semestre 2004, si evince il pieno rispetto del Patto, sia sotto il profilo degli impegni che sotto il profilo dei pagamenti, grazie al monitoraggio mensile dei dati di contabilità, finalizzato a cogliere eventuali scostamenti e a consentire gli eventuali aggiustamenti in corso d'anno.

Tab. 12 - Patto di Stabilità interno – Obiettivi e risultati anno 2002 per la Regione Marche
(valori in milioni di euro)

	Impegni su spese correnti soggette al Patto	Pagamenti su spese correnti soggette al Patto
Saldo 2000	474,41	453,43
Saldo 2002	371,01	349,22
Limite massimo 2002 consentito dal Patto	495,76	473,84
Differenza: (+)=obiettivo raggiunto, (-)=obiettivo non raggiunto	124,75	124,62

Tab. 13 - Patto di Stabilità interno – Obiettivi e risultati anno 2003 per la Regione Marche
(valori in milioni di euro)

	Impegni su spese correnti soggette al Patto	Pagamenti su spese correnti soggette al Patto
Saldo 2000	474,41	453,43
Saldo 2003	391,68	391,12
Limite massimo 2003 consentito dal Patto	502,40	480,18
Differenza: (+)=obiettivo raggiunto, (-)=obiettivo non raggiunto	110,72	89,06

Tab. 14 - Patto di Stabilità interno – Obiettivi e risultati 2° trimestre 2004 per la Regione Marche

(valori in milioni di euro)

	Impegni su spese correnti soggette al Patto	Pagamenti su spese correnti soggette al Patto
Saldo 2° trimestre 2000	506,87	513,66
Saldo 2° trimestre 2004	155,85	125,24
Limite massimo 2° trimestre 2004 consentito dal Patto	545,39	552,70
Differenza: (+)=obiettivo raggiunto, (-)=obiettivo non raggiunto	389,54	427,46

Dalla proposta della legge Finanziaria per l'anno 2005 si rileva che le Regioni, Province e Comuni non potranno effettuare spese correnti e di investimento che superino il valore del 2003 aumentato del 4,8%; per gli anni successivi si applica la percentuale d'incremento del 2% alle corrispondenti spese correnti e in conto capitale determinate per l'anno precedente.

Pertanto, in base a tali dati, i limiti degli impegni e delle spese regionali, correnti ed in conto capitale, previsti dal Patto per gli anni 2005-2007 sono indicati nelle tabelle n° 15, 16, 17, 18, 19 e 20.

- Anno 2005

Tab. 15 - Patto di Stabilità interno – Obiettivi previsti 2005 per la Regione Marche
(valori in milioni di euro)

	Impegni su spese correnti soggette al Patto	Pagamenti su spese correnti soggette al Patto
Saldo 2003	391,69	391,12
Limite massimo 2005 consentito dal Patto	410,49	409,90

Tab. 16 - Patto di Stabilità interno – Obiettivi previsti 2005 per la Regione Marche
(valori in milioni di euro)

	Impegni su spese in c/capitale soggette al Patto	Pagamenti su spese in c/capitale soggette al Patto
Saldo 2003	363,30	330,60
Limite massimo 2005 consentito dal Patto	380,73	346,46

- Anno 2006

Tab. 17 - Patto di Stabilità interno – Obiettivi previsti 2006 per la Regione Marche
(valori in milioni di euro)

	Impegni su spese correnti soggette al Patto	Pagamenti su spese correnti soggette al Patto
Saldo 2003	391,69	391,12
Limite massimo 2006 consentito dal Patto	418,32	417,72

Tab. 18 - Patto di Stabilità interno – Obiettivi previsti 2006 per la Regione Marche
(valori in milioni di euro)

	Impegni su spese in c/capitale soggette al Patto	Pagamenti su spese in c/capitale soggette al Patto
Saldo 2003	363,30	330,60
Limite massimo 2006 consentito dal Patto	388,00	353,08

- Anno 2007

Tab. 19 - Patto di Stabilità interno – Obiettivi previsti 2007 per la Regione Marche
(valori in milioni di euro)

	Impegni su spese correnti soggette al Patto	Pagamenti su spese correnti soggette al Patto
Saldo 2003	391,69	391,12
Limite massimo 2007 consentito dal Patto	426,15	425,54

Tab. 20 - Patto di Stabilità interno – Obiettivi previsti 2007 per la Regione Marche
(valori in milioni di euro)

	Impegni su spese in c/capitale soggette al Patto	Pagamenti su spese in c/capitale soggette al Patto
Saldo 2003	363,30	330,60
Limite massimo 2007 consentito dal Patto	395,26	359,69

Oltre che nel rispetto del patto di stabilità interno, la spesa corrente subirà una specifica riduzione qualora venga confermato anche per il 2005 il Decreto Legislativo 168/2004, trasformato in Legge 191/2004.

Nel complesso i livelli programmati di spesa saranno in grado di garantire pienamente, così come è avvenuto nel corso della legislatura, l'adeguato sostegno al modello di sviluppo regionale, in modo tale da conseguire i seguenti obiettivi:

- l'equilibrio fra necessario risanamento dei costi economici e il perseguimento degli obiettivi di sviluppo possibile;
- l'equità degli interventi e delle scelte, per attuare il risanamento mantenendo l'obiettivo della difesa delle fasce più deboli della popolazione;
- la difesa della qualità globale della vita nella regione come presupposto per un clima sociale che favorisca lo sviluppo.

Qualità dei servizi, salvaguardia ambientale, sostegno al lavoro e all'impresa, in un quadro di welfare solidale, dovranno trovare adeguata attuazione pur nella attenta modulazione delle voci di spesa e delle politiche di bilancio.

I principi e le regole già assunte negli ultimi anni per l'utilizzo efficace ed efficiente delle risorse finanziarie verranno ulteriormente rafforzati. In particolare si provvederà ad un rigoroso monitoraggio dei flussi di cassa, per evitare il ricorso alle anticipazioni di tesoreria e per ridurre gli oneri conseguenti allo sfalsamento temporale tra erogazione da parte dello Stato delle risorse finalizzate principalmente alla sanità e tempi di pagamento dei fornitori. Il problema potrà essere risolto chiedendo il rispetto rigoroso delle modalità e dei tempi previsti per il finanziamento del SSR, in particolare, l'immediata messa a disposizione delle risorse regionali, giacenti presso la Tesoreria centrale e derivanti dalla tassazione aggiuntiva.

Infatti, a partire dal mese di gennaio 2003 sono stati trattenuti e versati alle Casse centrali i gettiti IRPEF ed IRAP in applicazione della L.R. 35/2001, ma nulla è stato "girato" alla Regione.

Occorre sapere che l'ammontare delle risorse di spettanza della Regione, ad oggi maturate, superano i 300 milioni di euro.

Saranno sfruttate tutte le possibilità di intervento che coinvolgano il cofinanziamento statale e comunitario.

Per quanto riguarda l'impiego di risorse statali, si provvederà alla tempestiva assunzione delle decisioni per l'utilizzazione delle risorse derivanti dall'attuazione della recentissima Delibera CIPE del 29 settembre 2004 per gli interventi nelle aree sottoutilizzate, per un importo complessivamente stimabile a favore della Regione Marche in circa 25,4 milioni di euro,

Per quanto riguarda l'impiego di risorse comunitarie, ad oggi, nel biennio 2005-2006, è previsto l'impiego delle risorse riportate nelle tabelle 21-26.

Tabella 21 – DOCUP FESR Ob. 2 Marche 2000-2006

valori in euro

Asse	Sostegno	2004	2005	2006
1 Sviluppo e rafforzamento del sistema produttivo	Normale	17.263.659	17.559.516	19.056.819
	Transitorio	3.248.784	2.181.523	-
2 Rete ecologica e riqualificazione territoriale	Normale	8.710.374	8.818.172	8.991.714
	Transitorio	1.532.795	1.066.386	-
3 Diversificazione economica	Normale	9.139.910	9.268.290	8.800.900
	Transitorio	1.304.988	867.510	-
4 Assistenza tecnica	Normale	865.990	868.364	792.236
	Transitorio	147.136	108.970	-
TOTALE	Normale	35.979.933	36.514.342	37.641.669
	Transitorio	6.233.703	4.224.389	-
TOTALE GENERALE		42.213.636	40.738.731	37.641.669

Tabella 22 – P.O.R. FSE Ob. 3 Marche 2000 - 2006

valori in euro

Asse	2004	2005	2006
A – Politiche att. merc. lavoro	12.022.713	13.151.596	13.793.642
B – Promozione pari opportunità	1.590.100	2.621.902	2.654.340
C – Promoz. Istruzione e orient.	10.541.591	10.752.418	10.967.471
D – Promoz. Forza lavoro	9.424.255	9.312.736	9.404.997
E – Migl. accesso donne al lavoro	4.033.427	4.864.093	4.696.377
F - Assistenza tecnica	1.163.489	1.186.758	1.210.493
Totale	38.775.575	41.889.503	42.727.320

Tabella 23 - Piano di Sviluppo Rurale FEOGA Marche 2000 – 2006

valori in euro

	2004	2005	2006
Totale	83.821.311,23	76.709.564,83	107.404.013,72

Tabella 24 - Leader+ Marche 2000-2006

valori in di euro

	2004	2005	2006
Totale	2.600.000	3.248.112	3.578.184

Tabella 25 - Programma SFOP Marche 2000 - 2006

valori in euro

Asse	2004	2005	2006
3	1.309.550	634.650	180.000
4	934.011	479.417	251.000
5	75.086	41.326	-
Totale	2.318.647	1.155.393	431.000

Tabella 26 - Interreg IIIA

valori in euro

	2004	2005	2006
Totale	3.906.360,11	3.655.488,10	3.655.630,13

Per quanto riguarda la spesa sanitaria si conferma innanzitutto il rispetto dell'ammontare previsto per l'anno corrente, pari a 2.289 milioni di euro, a fronte di entrate complessive pari a 2.218 milioni; il disavanzo si attesterà pertanto sui programmati 72 milioni di euro.

2.5 Il debito

A fine anno 2004 i debiti della Regione Marche, in seguito ai mutui già contratti, ammontano a 969 milioni di euro, di cui 550 per il finanziamento della spesa sanitaria.

Ai mutui già contratti sono da aggiungere i mutui autorizzati ma non ancora stipulati, il cui importo complessivo, includendo anche il mutuo da autorizzare in sede di approvazione del bilancio di previsione 2005, ammonta a circa 470 milioni di euro.

Si tratta indubbiamente di un notevole livello di indebitamento, sul quale tuttavia vanno ribadite le seguenti considerazioni:

- ormai tutte le Regioni si stanno assestando su livelli di indebitamento assai elevati, con esaurimento di gran parte dei margini ulteriori di ricorso al debito: tutte le Regioni italiane hanno ormai superato l'80% della capacità complessiva di indebitamento e un numero consistente di Regioni ha già completamente esaurito tale capacità, andando oltre i livelli ufficialmente consentiti dal decreto legislativo 76/2000;
- la Regione Marche ha saputo realizzare una brusca frenata del trend di indebitamento: negli ultimi due anni non ha contratto alcun nuovo mutuo, a parte la quota di circa 90 milioni di euro del Bramante bond eccedente la parte utilizzata per sostituire due mutui già in essere; sempre negli ultimi due anni l'ammontare dei mutui autorizzati è cresciuto di soli 70 milioni di euro circa, nonostante i gravi effetti sul bilancio 2005 dell'articolo 3 della legge 350/2003.

Per quanto riguarda gli anni 2006 e 2007 i conti tornano, nel senso che applicando rigorose regole di programmazione e gestione finanziaria è prevedibile quanto segue:

- il mantenimento del livello di indebitamento all'interno della capacità giuridica massima consentita;
- l'ulteriore riduzione della tassazione aggiuntiva;
- il mantenimento sostanziale dei livelli di finanziamento del "sistema" regionale raggiunti negli ultimi anni.

Alla luce di tali valutazioni la Regione è convinta che anche la prossima sessione di verifica dei conti, che si sta aprendo con le due agenzie internazionali di rating "Standard & Poor's" e "Moody's", non potrà che confermare ancora una volta il giudizio positivo sulla situazione finanziaria, mantenendo le Marche nel gruppo ristretto delle Regioni più affidabili.

Per quanto riguarda la capacità di indebitamento attuale, nella prospettiva 2005, il calcolo - espresso in milioni di euro - è il seguente:

Entrate tributarie libere	422
Ammontare massimo degli oneri di ammortamento (25% delle entrate tributarie libere)	105,5
Oneri già maturati per debiti contratti o autorizzati	77
Residua capacità di indebitamento	28,5
Ammontare del debito contraibile	400